RAPPORT DE LA COMMISSION CHARGÉE D'ÉTUDIER LE FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION ÉLÉMENTAIRE ET SECONDAIRE EN ONTARIO

86-05273/

RAPPORT DE LA COMMISSION CHARGÉE D'ÉTUDIER LE FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION ÉLÉMENTAIRE ET SECONDAIRE EN ONTARIO

Décembre 1985

Ontario

Commission d'enquête sur le financement
de l'enseignement aux paliers
élémentaire et secondaire en Ontario

9e étage
33, rue Yonge
Toronto (Ontario)
M5E 1V3
(416) 965-6890

Décembre 1985

L'honorable Sean Conway
Ministre de l'Éducation
Édifice Mowat, 22e étage
Queen's Park
Toronto (Ontario)

Monsieur le ministre,

Nous, membres de la Commission chargée d'étudier le financement de l'éducation élémentaire et secondaire en Ontario, sommes heureux de vous présenter notre rapport final.

Veuillez agréer, Monsieur le ministre, l'expression de nos sentiments distingués.

H. Des Lauriers | Thérèse L. Cousineau

G. Allan | J. M. Fyfe M.D.

A. Bear | Raymond B. Morin

Membres

H. Ian Macdonald	président de la Commission; président honoraire et professeur, Université York; ancien trésorier adjoint de l'Ontario
G. Rodger Allan	ancien directeur de l'Éducation et ancien directeur général, Commission des relations de travail en éducation
Bruce C. Bone	vice-président et trésorier adjoint, Noranda Inc., et ancien président, Conseil scolaire du Grand Toronto
Trèva L. Cousineau	ancienne présidente, Conseil ontarien des conseillers scolaires et ancienne présidente, Association française des Conseils scolaires de l'Ontario
Joseph W. Fyfe	médecin, ancien président, Conseil des écoles séparées catholiques du district de Sudbury et ancien président, Ontario Separate School Trustees' Association
Desmond B. Morin	comptable agréé; associé, Desmond B. Morin et associés; ancien associé, Coopers and Lybrand

Personnel

L.E. Maki	Directeur général
M.F. Cyze	Agent de supervision de l'Éducation
D.W. Ko	Consultant principal en finances scolaires
V.C. Prewitt	Rédactrice principale
J. Morson	Adjointe administrative
V. Glaser	Secrétaire

Table des matières

Lettre de présentation
Membres de la commission
Préambule

Introduction 1

PREMIÈRE PARTIE : CONTEXTE

1. Finalités et prestation de l'éducation 7
2. Éducation et société 13
3. Méthodes de financement passées et présentes 17

DEUXIÈME PARTIE : DÉBAT

4. Gestion et responsabilité 25

   Structures des conseils scolaires 26
   Conventions collectives 32
   Les différentes approches relativement à l'obligation de rendre des comptes 34

5. La richesse commune de l'Ontario 37

   Le partage entre la province et les localités 37
   Finances provinciales 39
   Contribution locale 40
   Impôt foncier 42
   Impôt scolaire sur le revenu des particuliers 52
   Éventail des possibilités de financement de l'éducation 52
   Proposition en vue de la péréquation de la taxe scolaire provinciale par l'intermédiaire d'un crédit s'appliquant à l'impôt foncier affecté à l'éducation et d'un impôt scolaire sur le revenu 57

6. Partage des ressources financières 63

   Subventions générales 63
   Plafonds de dépenses ordinaires 64
   Dépenses non reconnues dans le calcul des subventions 67
   Répartition des subventions 68
   Classification des subventions générales 71
   Autres observations relatives à la formule de calcul des subventions 74

7. Sujets connexes 83

L'école et la collectivité 83
Enseignement de base aux adultes 84
Cours d'intérêt général 84
Versement des subventions 85
Dettes non provisionnées 85
Financement des initiatives provinciales 86
Recherche 86
Nouvelle technologie de l'information 87
Bons d'éducation 88

Conclusion 93

Annexes

A Décrets 99
B Événements marquants du financement de l'éducation 102
C Documents commandés par la commission 107
D Consultations informelles 108
E Groupe de travail technique 109
F Mémoires 110
G Audiences publiques 116
H Tableaux et graphiques 120
I Bibliographie 131

Préambule

Nous sommes nombreux à reconnaître l'ampleur de la dette que nous avons envers ceux qui consacrent leur vie à l'éducation des enfants. Certains croient que nous ne remercierons jamais assez les enseignants de leur contribution à la qualité de notre vie. Toutefois, rares sont ceux à qui il est donné d'exprimer leur reconnaissance dans un document public. J'ai pour ma part le privilège de dédier ce rapport au corps enseignant de l'Ontario. Il n'est nul besoin d'aller très loin hors de nos frontières pour se rendre compte que notre système scolaire public n'a pas de prix. Cependant, ne pas avoir de prix ne veut pas dire ne pas avoir de coûts, et il nous faut déterminer comment assumer ces coûts de façon juste et convenable. Je suis confiant que le travail de la commission fournira à cet égard des orientations utiles.

Je tiens à remercier le gouvernement de l'Ontario de m'avoir donné le privilège de présider cette commission et, de ce fait, la possibilité de participer à l'examen d'une question prioritaire du carnet public. Je tiens également à remercier les commissaires pour leur grande rigueur intellectuelle, leur bon sens et le vaste champ de leurs connaissances. Pour leur soutien intarissable et la patience avec laquelle ils ont su nous stimuler, je désire exprimer ma reconnaissance au directeur général, M. Lauri Maki, et au personnel dont les habiletés professionnelles étaient hors pair.

Puissent nos délibérations et l'examen de nos recommandations par le gouvernement de l'Ontario contribuer à la qualité de notre système scolaire et au bien-être des enseignants et de leurs élèves.

Décembre 1985

H. Ian Macdonald
Président
Commission chargée d'étudier le financement de l'éducation élémentaire et secondaire en Ontario

INTRODUCTION

Nous somme d'avis que le financement de l'éducation doit avant tout reposer sur des principes de nécessité et d'équité. Cette commission s'est notamment fixé pour objectif que, compte tenu des ressources dont dispose l'Ontario, tous les conseils scolaires reçoivent les sommes qui leur sont nécessaires pour répondre aux besoins de leurs élèves. Nous voulons en outre nous assurer que les citoyens ontariens se partagent le plus équitablement possible les coûts et les bienfaits de notre système d'éducation.

Au cours de nos délibérations, nous nous sommes rendu compte que la considérable richesse de l'Ontario sur le plan de l'éducation, par rapport aux autres pays du monde, tient autant du potentiel humain que des fonds, des immeubles, de l'équipement et des programmes qui y sont consacrés. Les élèves de notre province constituent en réalité un trésor immense mais méconnu. Les leaders du gouvernement, du monde de l'éducation et du monde industriel nous exhortent depuis une dizaine d'années à investir davantage dans nos ressources humaines, mais les contribuables ne cachent pas leur réticence à accroître leur contribution.

Le temps est venu pour les Ontariens de chercher l'origine de cette réticence : les habitants de notre province hésitent-ils à passer de l'ancien modèle d'exploitation des richesses naturelles à celui de l'information et des ressources humaines? Refusons-nous de considérer le cerveau humain comme la nouvelle ressource de notre époque? Manquons-nous de confiance envers notre système d'éducation, le principal instrument de développement du trésor humain? Ce manque de confiance vient-il du fait que nous avons l'impression que les coûts de l'éducation ne sont pas équitablement répartis entre les contribuables? Lorsque la population ontarienne aura clairement répondu à ces questions et à celles qui en découlent implicitement, nous pourrons entreprendre une réforme en profondeur du financement de l'éducation. En attendant, nous devons nous efforcer d'améliorer le système de financement actuel, qui fonctionne assez bien malgré ses imperfections.

Notre examen du financement de l'éducation élémentaire et secondaire en Ontario repose sur trois hypothèses. Nous croyons tout d'abord que l'éducation constitue l'une des principales responsabilités du gouvernement de l'Ontario. Ensuite, nous voulons assurer le maintien de la qualité de

l'éducation dans notre province et, dans la mesure du possible, son amélioration. Enfin, nous supposons que les Ontariens doivent aspirer à l'égalité des chances en éducation.

Le financement de l'éducation est nécessairement une question d'une grande complexité, non seulement du point de vue des mécanismes de perception et de répartition des fonds, mais également en raison des dimensions philosophiques et politiques que revêtent les rouages de ces mécanismes. Toutes les questions portant sur le financement de l'éducation comportent donc de multiples facettes. En définitive, les Ontariens ne pourront pas définir *comment* percevoir, distribuer et dépenser les fonds sans se demander fondamentalement *pourquoi* un tel financement existe. S'il est vrai qu'une génération transmet ses valeurs à la suivante par le biais de son système d'éducation, nous pourrons vérifier si les valeurs que nous véhiculons en tant que société correspondent à ce que nous réalisons réellement au sein de notre système d'éducation en analysant autant le pourquoi que le comment du financement de l'éducation.

C'est précisément cette concordance entre les aspects philosophiques et financiers du financement de l'éducation qui rend encore plus difficile cette question déjà extrêmement délicate. En effet, si la logique qui existe entre le comment et le pourquoi comporte des lacunes, il devient difficile de décider si ce sont nos valeurs ou nos mécanismes de financement, ou les deux, qu'il convient de modifier. Le financement intégral des écoles séparées catholiques, question sur laquelle nous demeurerons neutres, illustre bien ce problème. La recherche de mécanismes de mise en oeuvre d'un tel financement a amené certains milieux à s'interroger sur sa raison d'être. Sans vouloir prendre position sur la question comme telle, nous remarquons que la recherche du *pourquoi* entrave actuellement la recherche du *comment.* En effet, la réévaluation de presque tous les aspects de notre système d'éducation qui résulterait de la recherche du pourquoi et du comment nous obligerait à procéder à un examen rigoureux de nos traditions et de nos valeurs.

Parfaitement conscients de la complexité du financement de l'éducation, nous avons étudié notre mandat, demandé qu'on nous présente des mémoires, tenu des audiences, commandé des documents de fond, étudié des textes et de la documentation, consulté des spécialistes et fait appel aux conseils et au travail d'une équipe de techniciens et d'employés de soutien. Dès le début de nos délibérations, nous avons réparti notre mandat en cinq catégories, et notre président a demandé au public de lui présenter des mémoires axés particulièrement sur les aspects philosophiques et financiers de ces catégories dont voici la liste :

1) la prestation de l'éducation et les moyens mis en oeuvre
2) les sources de financement de l'éducation
3) le mode actuel de financement
4) les autres méthodes possibles de financement, et
5) les autres points relatifs au financement de l'éducation.

L'appel lancé au public par la commission a donné lieu à quelque 180 mémoires d'une rigueur et d'une qualité impressionnantes. Nous sommes particulièrement reconnaissants aux auteurs de plusieurs études importantes portant sur diverses facettes du financement de l'éducation ainsi qu'à quelques personnes qui nous ont fait part individuellement d'idées et de suggestions très pertinentes.

De tous les coins de notre vaste province, du nord et des régions éloignées, du sud, de l'ouest, du centre et de l'est, les Ontariens nous ont fait part de leurs préoccupations et de divers points qui sont au coeur de la question du financement de l'éducation. Bon nombre des mémoires présentés insistaient sur un partage équilibré des responsabilités entre les échelons provincial et municipal au chapitre du financement de l'éducation, sur le problème du dépassement du plafond de dépenses fixé et sur la possibilité d'un retour à un financement de l'ordre de 60 pour cent par la province. Par ailleurs, on semble généralement très favorable à ce que l'éducation soit décentralisée et à ce que les décisions soient prises localement. Les mémoires reçus insistaient sur l'inégalité inhérente au système actuel d'évaluation foncière et d'impôts fonciers, et particulièrement sur le cas des propriétaires de résidences secondaires. Nous n'avons malgré tout reçu dans l'ensemble que de rares suggestions en vue de remplacer l'impôt foncier. Le financement des immobilisations, de même que l'entretien des installations ont été des points majeurs de préoccupation. Il faut dire que l'évaluation commerciale et industrielle a soulevé d'importantes discussions. En raison de l'augmentation quasi généralisée des coûts de nos écoles, certains nous ont fait part de leurs inquiétudes à l'égard de l'éducation obligatoire de l'enfance en difficulté, de l'introduction des nouvelles technologies de l'information et de la fourniture adéquate de manuels scolaires. Certains mémoires suggéraient que l'Ontario poursuive son objectif d'égalité des chances en éducation dans les écoles anglophones et francophones de tous les conseils scolaires. De nombreuses suggestions, allant de la coopération entre les conseils scolaires et de leur regroupement à une vaste réévaluation de nos programmes et de nos méthodes de financement, visaient à rendre le système actuel plus efficace.

On a porté à notre attention de nombreux besoins particuliers tant aux petites écoles des régions éloignées qu'aux plus grands conseils scolaires de la province. La plupart des mémoires proposaient des améliorations au système actuel de financement plutôt que des changements radicaux. Chaque fois que des idées de réforme en profondeur nous ont été présentées, elles s'inscrivaient dans un contexte de réforme sociale plus vaste.

* * *

La bibliographie présentée en annexe 1 témoigne de l'étendue de notre étude de la documentation portant sur le financement de l'éducation. Nous avons examiné des recherches sur les méthodes de financement utilisées dans des pays tels que les États-Unis, la Suède et la Grande-Bretagne, de même que dans les autres provinces canadiennes. Rares sont les principes étrangers qui peuvent s'appliquer directement à notre système, car les

modes de financement tendent à refléter l'évolution historique, politique, économique et religieuse locale. Ainsi, nous nous sommes rendu compte qu'il est impossible de répondre aux besoins de l'Ontario en nous contentant d'adopter un mode de financement qui a fait ses preuves ailleurs. La Suède, par exemple, qui a des similitudes notables avec l'Ontario sur le plan de son étendue et de sa population, a adopté des programmes progressifs et novateurs au chapitre de l'égalité des chances en éducation. Or, les programmes suédois sont très coûteux. Avec des taux d'impôt sur le revenu jusqu'à 65 pour cent et une taxe sur la valeur ajoutée de 23 pour cent, les Suédois font preuve d'un stoïcisme fiscal que les Ontariens préféreraient admirer plutôt que d'imiter. De plus, leurs initiatives novatrices reflètent les valeurs culturelles et sociales caractéristiques d'une nation différente du Canada.

Au Canada, nous avons constaté que la plupart des gouvernements complètent la participation provinciale par le biais d'une contribution municipale qui reflète habituellement l'assiette locale de l'impôt. Au Nouveau-Brunswick, le gouvernement assume toutefois l'entière responsabilité de l'éducation, et la plupart des autres provinces de l'Est accordent des subventions qui couvrent presque 95 pour cent des dépenses admises. Les provinces de l'Ouest octroient des subventions selon une échelle mobile, un peu comme l'Ontario, établie en fonction de la capacité de paiement des municipalités. Les provinces qui financent un fort pourcentage des dépenses exercent leur contrôle par l'intermédiaire d'un organisme central et par le biais de plébiscites, de référendums ou d'un processus d'approbation municipale. L'Ontario, la Saskatchewan, le Manitoba et Terre-Neuve sont les seules provinces à n'avoir aucun contrôle sur les dépenses.

* * *

Nous avons remarqué avec grand intérêt que certains de nos voisins réévaluaient, eux aussi, en détail leur mode de financement. Le Manitoba, la Nouvelle-Écosse et la Colombie-Britannique ont récemment achevé des études sur le financement de l'éducation. En Ontario, il y a par contre relativement peu d'études actuellement en cours sur le sujet. Nous avons commandé cinq études qui peuvent être obtenues en supplément au présent rapport. David Stager a examiné les tendances économiques et démographiques actuelles et leurs répercussions sur l'éducation. Peter Atherton s'est pour sa part penché sur les diverses méthodes de perception et de répartition des fonds destinés à l'enseignement public.

D.A.L. Auld a quant à lui préparé deux documents qui proposent des solutions de rechange au chapitre du financement de l'éducation : le premier porte sur le degré de neutralité de l'assiette locale de l'impôt en Ontario et sur les systèmes de financement centralisés et décentralisés, tandis que le second est une étude économétrique du mode de financement actuel en fonction de l'assiette locale de l'impôt. Enfin, Richard Hossack a étudié les répercussions que pourraient avoir les nouvelles technologies de l'information, y compris l'informatique, sur l'éducation.

PREMIÈRE PARTIE : CONTEXTE

1. FINALITÉS ET PRESTATION DE L'ÉDUCATION

"Compte tenu du nombre de jours, de semaines et d'années passés dans l'enseignement officiel et du mécontentement à l'égard des écoles qui se propage dans une large fraction de la société, ce n'est pas un vain exercice que de se demander quel rôle viable pourraient jouer les écoles, dont il faudrait redéfinir les finalités et les objectifs d'éducation dans des sociétés hautement technologiques en rapide évolution."

Organisation de coopération et
de développement économiques[1]

Les Ontariens partagent avec le reste du monde une vision critique mais remplie d'espoir de leur système scolaire. Cette attitude découle des nouvelles exigences qu'imposent les changements technologiques et économiques. Ce n'est pas sans raison que nous nous tournons instamment vers l'éducation comme vers un moyen non seulement de favoriser le bien général, mais également de stimuler la croissance économique. L'éducation joue en effet un rôle de premier plan dans la transition que nous faisons actuellement entre 'l'ère industrielle' et 'l'ère de l'information.'

Même s'ils considèrent généralement l'éducation d'un oeil critique, les Ontariens nourrissent de grandes attentes à l'égard de leur système scolaire. Nos écoles doivent aider les élèves à se développer selon leurs capacités sur le plan scolaire, intellectuel, physique, social, culturel, affectif, artistique et moral.[2] L'école doit à la fois être le gardien, le lieu d'apprentissage et la deuxième maison des élèves, une aide aux parents ainsi qu'un milieu de travail sûr pour les enseignants et les administrateurs. Elle doit offrir les services nécessaires pour répondre aux besoins particuliers des élèves et, dans certaines régions, tenir lieu de seul centre social et communautaire.

---

[1] Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement de l'OCDE, *La créativité de l'école : Conclusions d'une enquête* (Paris : Publications de l'OCDE, 1978), p. 17-18.

[2] Voir "Les buts de l'éducation" dans *Les écoles de l'Ontario aux cycles intermédiaire et supérieur; La préparation au diplôme d'études secondaires en Ontario* (Toronto: ministère de l'Éducation, Ontario), 1984.

En retour, les écoles représentent une lourde responsabilité pour les contribuables. Elles sont actuellement une cible de critiques, tant chez les personnes informées que chez celles qui ne le sont pas. L'éducation a officiellement pour objectifs d'aider tous les élèves à apprendre, à acquérir des connaissances et à se développer de toutes les façons possibles, mais l'enseignement doit être dispensé de manière très efficiente, économique et efficace.

L'examen de tous les buts relatifs aux finalités et à la prestation de l'éducation révèle l'existence d'une autre attente : l'excellence, un sujet d'actualité dans les sphères de la théorie de l'éducation, qui a amené aux États-Unis la création d'une commission nationale sur l'excellence en éducation (1983) et de pas moins de 130 commissions, groupes de travail et comités sur l'excellence à l'échelon des États.[3] Il n'est donc pas étonnant que des termes aussi nobles que le "mouvement pour l'excellence" soient couramment utilisés en éducation. En Ontario, le mot "excellence" a inspiré les devises et orne le papier à en-tête de diverses associations d'éducateurs. Comme si "l'excellence éducationnelle" était un sérum que l'on peut injecter dans le système, de nombreux éducateurs, enseignants, administrateurs et citoyens semblent supposer que l'excellence, qui est par définition exceptionnelle, peut devenir la norme.

Les grandes aspirations sont en elles-mêmes admirables. Les Ontariens doivent toutefois se demander si le champ et la grandeur de leurs aspirations éducationnelles ne sont pas symptomatiques de problèmes qui dépassent notre système scolaire. Avons-nous, en tant que société, involontairement trop exigé de notre système d'éducation? Avons-nous fermé les yeux sur les signes de fatigue de ce système? Est-il maintenant possible de laisser de côté une certaine partie des grandes espérances que nous fondons sur notre système scolaire? Ou la population ontarienne peut-elle réévaluer le sens, les buts et la place de l'éducation au sein de la société, et lui accorder un soutien accru qui soit à la mesure de ses attentes?

* * *

> Nous devons séparer la rhétorique de la réforme de sa réalité.[4] (traduction libre)

L'ouvrage aussi passionnant qu'inspirateur de John Gardner, *Excellence*[5], est paru plus de vingt ans avant le prétendu "mouvement pour l'excellence" de notre décennie. Les ouvrages les plus récents sur le sujet semblent user d'idéalisme et de belles paroles pour apaiser le mécontentement du public à l'égard de notre système d'éducation. La catégorisation de l'excellence en différents types et en divers degrés a eu, pour la théorie de l'éducation, un

---

[3] Victor O. Hornbostel, "Percentage Equalizing for Financing Oklahoma's Schools: A Preferred Approach", *Journal of Education Finance* 10 (hiver 1985), p. 399.

[4] Daniel L. Duke a remis en question ces hypothèses sur l'excellence dans "What is the Nature of Educational Excellence And Should We Try to Measure It?" *Phi Delta Kappan*, Juin 1985, p. 671 à 674.

[5] Gardner, John W., *Excellence: Can We Be Equal and Excellent Too?* New York: Harper and Row, 1961.

certain attrait et un effet tonifiant, mais quelle a été son incidence sur les problèmes actuels? Nous pourrions affirmer que le prétendu mouvement pour l'excellence a involontairement servi à apaiser l'anxiété qui se manifeste à l'égard de la qualité de l'éducation. Il nous a amenés à reconnaître la nécessité d'une réforme, mais qu'avons-nous vraiment accompli? Le temps est venu pour nous d'abandonner l'idéal que Gardner exprimait dans ce qu'il a appelé "La question" :

> Favorisons-nous vraiment le genre de talents qui feront naître une grande civilisation? (traduction libre)

Nous n'abaissons certainement pas nos critères en mettant cette question fondamentale de côté. Nous passons plutôt, comme il se doit, de la rhétorique de 1961 à la réalité de 1985. En raison des difficultés économiques que connaissent de nos jours la plupart des pays, les idées de grandeur ont fait place à une question pure et simple de survie.

Il existe néanmoins actuellement dans certaines sphères du secteur privé un fort sentiment de confiance qui nous influence tous, et notre souci d'excellence en éducation nous vient autant des aspirations des entreprises que de Gardner. Certains chefs d'entreprise sont par exemple allés jusqu'à suggérer que nos universités soient gérées comme des entreprises. Il faut toutefois se rappeler que l'éducation se fonde dans l'ensemble sur la démocratie et non sur la concurrence. Par conséquent, le premier devoir de l'éducation n'est pas de récompenser les meilleurs élèves ou les meilleures écoles, mais de développer le meilleur dans *chaque* élève et dans *chaque* école, ce qui, compte tenu de la loi de la moyenne, ne nous permet pas le plus souvent d'atteindre l'"excellence". Laissons donc l'éducation se lancer à nouveau à la poursuite du plus grand bien pour le plus grand nombre. En poursuivant assidûment des objectifs aussi concrets, l'éducation établira sa propre mesure d'"excellence".

* * *

Si on la compare au paradis relatif que décrivait Gardner en 1960, notre société ne semble plus avoir dans l'ensemble la faveur d'un consensus sur la question de l'éducation. Les écrits de Gardner se fondaient en effet sur la prospérité et sur un consensus tacite au chapitre de l'éducation; nous sommes pour notre part aux prises avec une situation économique plus difficile, avec des contraintes et avec un sentiment de mécontentement à l'égard de l'éducation. Même si le mot "excellence" revient fréquemment, les enseignants se sentent calomniés et incompris; les parents ont l'impression de ne pas recevoir leur dû; la population s'indigne de la hausse des coûts; les contribuables dénoncent le fardeau des taxes municipales; et les conseillers scolaires se sentent privés de leur pouvoir. Tout le monde peut donner des exemples de la frustration qui se manifeste à l'égard du système d'éducation, mais le paradis n'est toutefois pas encore entièrement perdu. La province a des élèves aussi bien préparés que n'importe où ailleurs.

Les Ontariens ont hérité d'une solide tradition en matière d'éducation. Il ne faut cependant pas oublier qu'elle tire en partie ses origines de certaines écoles du XVIII[e] siècle qui cherchaient avant tout à débarrasser les rues

des enfants abandonnés se livrant à des activités criminelles. D'une part, nous pourrions affirmer qu'il subsiste des vestiges de ce rôle de "gardien" dans nos écoles contemporaines. D'autre part, même si l'éducation a déjà été perçue comme un privilège réservé à une minorité, nous estimons aujourd'hui que chacun y a droit, quel que soit son âge, et qu'elle constitue toute la vie durant une possibilité dont nous pouvons nous prévaloir de multiples façons, et pas seulement par le biais de notre système scolaire. Le monde des affaires et l'industrie, les associations professionnelles, les syndicats et les regroupements communautaires offrent tous, sous une forme ou sous une autre, des services d'éducation qui seront probablement appelés à prendre de l'ampleur. L'enseignement à distance par le truchement de la télévision, de la vidéo et de la radio nous permet de recevoir à domicile une éducation en bonne et due forme, mais dénuée des fonctions disciplinaires et du rôle de gardien qui lui sont dévolus au sein de nos systèmes scolaires traditionnels.

Avant de décider comment financer leurs écoles, les Ontariens doivent se demander *ce qu'est* l'école et quel devrait être son rôle dans notre éducation. Si nos écoles croulent sous le poids de leurs responsabilités, pourrait-on en confier une partie à l'industrie, à la collectivité ou à la famille, et dans quelle proportion? Notre système scolaire doit constituer un élément important de la restructuration du monde du travail et de l'économie. L'éducation est pour sa part au coeur de notre survie économique, et si elle est maintenant à la portée de tous les secteurs, l'ensemble de la société doit se partager la responsabilité de sa réforme. Pour que cette réforme touche tous les secteurs, il faudra toutefois qu'il y ait un changement d'attitude au sein de la société. Il nous faut maintenant délaisser l'idéal auquel nous aspirions pour l'école et ses fonctions et nous entendre sur une nouvelle définition de l'école et de sa place dans l'éducation des Ontariens. Si la nouvelle école est étroitement liée à la collectivité et à l'industrie, en quoi cela modifiera-t-il son mode de financement?

En plus de remettre en question nos conceptions de l'éducation, nous devons nous demander à quoi sert ce que nous payons actuellement. Comme près des trois quarts du budget de l'éducation sont consacrés à la rémunération des enseignants, nous pouvons raisonnablement conclure que nous payons principalement leurs services. Si nous considérons la question sous cet angle, il est toutefois difficile de dresser un parallèle entre la qualité de l'éducation et l'ampleur de son budget total. Certains soutiendront qu'il serait possible d'améliorer la qualité de l'éducation en augmentant le salaire des enseignants ou en réduisant le nombre d'élèves par classe. Aucune relation n'a toutefois été clairement établie entre l'argent dépensé et la qualité des services offerts, et ce, à tous les échelons du système.

Si une hausse du salaire des enseignants ou une baisse du nombre d'élèves par classe ne produit pas d'effet directement mesurable sur la qualité de l'éducation, qu'est-ce qui peut alors avoir un effet sur cette qualité?[7] Nous croyons que l'attitude de tous les Ontariens pourrait jouer un rôle déterminant dans la qualité de l'éducation. Les valeurs et les attitudes qui mettent les mécanismes de financement en branle sont donc tout aussi importantes que les mécanismes eux-mêmes. En dernière analyse, le financement de l'éducation est simplement un instrument au service des plus grandes aspirations de la société.

---

[6] Frederic Herzberg, qui étudie la motivation humaine, a démontré que c'est l'estime, et non les hausses salariales, qui accroît la productivité des travailleurs (dans "One More Time - How do you Motivate Workers?", *Harvard Business Review*, janvier-février 1968, pp. 53-62). Herzberg distingue les vrais facteurs de motivation des faux. "Les facteurs de *motivation* ou de développement...sont : la réussite, la reconnaissance des réussites, le travail en soi, les responsabilités et le développement ou l'avancement. Les facteurs de mécontentement...— ou d'évitement...incluent : l'administration et les politiques de l'entreprise, la supervision, les relations interpersonnelles, les conditions de travail, le salaire, le statut et la sécurité." (traduction libre)

2. ÉDUCATION ET SOCIÉTÉ

> Pour bien vivre dans le sens le plus humain du terme, il faut non seulement gagner sa vie, mais également apprendre. (traduction libre)
>
> Mortimer J. Adler[1]

> Tout ce que je voulais faire, c'était travailler. (traduction libre)
>
> À 16 ans, après avoir quitté l'école[2]

Les bouleversements économiques, démographiques, technologiques et sociaux – bien qu'ils ne fassent pas partie intégrante de ce que nous appelons l'"éducation" – n'en exercent pas moins une forte pression sur le système scolaire de l'Ontario. La baisse du nombre d'enfants inscrits à l'école, la hausse des effectifs scolaires adultes, la nouvelle technologie de l'information et la hausse constante des coûts de l'éducation posent des problèmes qui appellent des solutions novatrices. La découverte de ces solutions passe à la fois par la créativité, l'étude, l'inspiration et la chance. Le financement de l'éducation est l'instrument de la mise en oeuvre de ces innovations; toutefois, le présent rapport n'a pas pour objet de présager du type d'innovations menant à une réforme en profondeur.[3] Nous soulèverons cependant des questions et indiquerons une orientation possible en matière d'éducation.

---

[1] *The Paideia Proposal* (New York : Macmillan, 1982), p. 12.

[2] Susan Ohanian présente avec quelque peu de cynisme une situation très révélatrice dans "Huffing and Puffing and Blowing Schools Excellent", *Phi Delta Kappan*, janvier 1985, p. 316 à 321. Ohanian raconte l'histoire de Stan, un jeune homme "intelligent, travailleur et fiable", et l'échec total du système scolaire à son égard.

[3] Peter F. Drucker dans "The Discipline of Innovation", *Harvard Business Review* (mai-juin 1985), p. 67 à 72, définit les nombreuses circonstances qui peuvent donner lieu à l'innovation : événements inattendus, besoins de développement, changements démographiques, évolution des perceptions et nouvelles connaissances. Toutes ces circonstances sont présentes dans le domaine de l'éducation et plus particulièrement les injustices régionales à l'échelle de la province qui provoquent des incompatibilités au sein même de la logique ou du rythme du développement.

Prenons, pour commencer, l'apprenant. Si nous remettons en question notre conception traditionnelle de la signification et du rôle de l'école, notre conception de l'apprenant doit elle aussi être remise en question. La nouvelle technologie nous donne, par exemple, la possibilité d'accroître l'enseignement individuel; l'enseignant est donc beaucoup plus accessible et mieux en mesure d'offrir un enseignement direct à chacun de ses élèves.

Paradoxalement, la technologie a une influence humanisante sur le plan de la pédagogie. S'il utilise un logiciel créatif qui exige une réponse immédiate de l'élève, l'enseignant voit ses possibilités de rejoindre directement chaque élève multipliées par le nombre de terminaux disponibles dans la classe. Comme il consacre moins de temps à la classe dans son ensemble, l'enseignant peut accorder plus de temps à chaque élève. De plus, lorsque plusieurs élèves partagent un même terminal, ce qui se perd au chapitre de l'enseignement individualisé est récupéré grâce à l'interaction sociale des amis.

Par le passé, les notions de "classe" et d'"année d'études" ont probablement intimidé et découragé de nombreux élèves de tous les âges. Grâce à la nouvelle technologie de l'information, il nous est plus aisé de poursuivre les idéaux démocratiques de notre société. Si nous croyons à l'égalité des chances en éducation et à la dignité de la personne, nous avons peut-être mal servi ces idéaux en laissant la structure du système prendre plus d'importance que certains besoins individuels. La *démocratisation* incessante des écoles et les efforts déployés en vue d'assurer l'égalité des chances en éducation peuvent tirer profit de la nouvelle technologie de l'information dans les domaines de l'enseignement et de l'administration.

Cependant, l'élaboration d'un système pouvant tirer le maximum de cette nouvelle technologie doit absolument être graduelle et prudente en raison des coûts initiaux qu'entraîne l'acquisition du matériel et la formation des enseignants en informatique. Après avoir analysé une étude que nous avions commandée sur l'informatique et observé les démonstrations de plusieurs pionniers du logiciel, nous sommes convaincus que la technologie offre des perspectives prometteuses pour l'instauration d'une nouvelle approche en matière d'apprentissage et d'enseignement. Le fait d'aspirer à un enseignement personnalisé et à une véritable égalité des chances en éducation ne coûte rien; si nous pouvons soutenir cette aspiration tout au long des années de planification au cours desquelles enseignants et élèves apprendront ensemble, elle pourrait devenir graduellement une réalité.

La nouvelle technologie implique une restructuration à tous les paliers de la société. À l'instar du cadre de l'organisation scolaire, certaines lignes de démarcation au sein de la société – entre secteurs, entre institutions et même entre ministères gouvernementaux – sont appelées à disparaître graduellement ou à être déplacées pour répondre aux nouveaux besoins. Les éducateurs sont par exemple conscients du besoin grandissant de consultation entre l'industrie et les collèges et universités. Il est tout aussi impérieux d'établir dans nos écoles secondaires une planification plus proactive et mieux adaptée aux exigences de formation dictées par l'industrie.

De même, bien que l'éducation vise certains objectifs pédagogiques traditionnels, elle assume désormais des responsabilités sociales et cultu-

relles qui sont supervisées de façon officielle au sein d'autres ministères. La nature interministérielle de l'éducation, les avantages qu'elle peut apporter dans tous les secteurs d'activités et son influence sur tout ce que nous faisons, tant en société qu'en privé, en font un élément unique au sein des ministères gouvernementaux. Le fait que l'éducation à titre de ministère ait déjà débordé son cadre pédagogique est une bonne indication de son évolution en tant qu'ensemble plutôt qu'en tant qu'organisme spécialisé. Certains prétendent, par exemple, qu'une hausse du financement scolaire permettant aux écoles de rehausser la qualité de la vie par l'intermédiaire de programmes sociaux ou culturels peut être compensée par un financement moindre des autres ministères. Les aspects des programmes scolaires liés au développement évitent ou réduisent les besoins en programmes sociaux correctifs.

Lorsqu'on envisage l'éducation dans toute son ampleur, les implications en ce qui concerne la réforme du financement scolaire sont en fait considérables. Si l'on considère l'éducation dans son cadre traditionnel, il est facile de dresser la liste des principes directeurs et des buts du ministère, notamment l'efficience, l'économie, l'efficacité et l'égalité des chances et, du point de vue individuel, l'épanouissement pour le bien de l'apprenant dans tous les domaines possibles. Le mérite de ces principes est indiscutable, car ils visent tous à une société éduquée.

Cependant, si nous voulons pousser plus loin le concept de l'éducation considérée comme un ensemble d'objectifs de société, et celui du système scolaire considéré comme une autorité complexe qui contribue à l'atteinte de ces objectifs, il nous faut étendre ces principes directeurs au-delà du processus en tant que tel afin d'y inclure le produit ou le résultat de l'éducation. Lorsque nous demandons : "Pourquoi éduquer?", la réponse courante est toujours valable. Nous éduquons les gens pour qu'ils soient socialement utiles et personnellement heureux.[4] Toutefois, à la fin du XX^{e} siècle, les perturbations économiques à l'échelle mondiale nous obligent à articuler clairement la signification que nous voulons donner à "socialement utile".

La clé de la réforme en éducation réside peut-être dans le maintien de la perception la plus large possible de son rôle dans la société. L'évolution de notre système d'éducation actuel semble avoir été fondée sur un accroissement graduel des responsabilités que nous lui avons attribuées, et nos attentes ont évolué au rythme de sa croissance; toutefois, la reconnaissance de ces responsabilités par l'intermédiaire du financement et de l'appui public n'a pas, quant à elle, évolué. Les nouvelles responsabilités ont répondu aux besoins à mesure qu'ils se sont manifestés; cependant, le produit ultime de l'éducation, soit une société de personnes socialement utiles et personnellement heureuses, n'a pas été l'objectif directeur qu'il aurait pu être. Depuis une vingtaine d'années, le plein emploi est un objectif reconnu au Canada et, à l'instar des autres nations, le peuple canadien vit

[4] Extrait des discours de J.G. Althouse, éducateur et directeur en chef du ministère de l'Éducation de la province de l'Ontario, 1944-1956.

une période de crise où l'emploi s'est en fait révélé être une principale priorité.

Un changement profond d'attitudes doit précéder le changement structurel. La perception traditionnelle du lien entre l'éducation et l'emploi illustre bien comment des attitudes dépassées peuvent entraver la mise en oeuvre d'une réforme novatrice. On croit généralement que la préparation au marché du travail est l'un des motifs de l'éducation. Toutefois, certains prétendent avec cynisme que l'éducation a pour motif plus important de retarder l'entrée sur le marché du travail. Ces deux points de vue sont trompeurs puisqu'ils dissocient l'éducation et l'emploi; ils sont issus d'une vision fragmentée, plutôt qu'intégrée, de notre société et de ses objectifs. Si, à l'ère industrielle, il était utile de structurer la société en la divisant en secteurs public et privé, il en va tout autrement à l'ère de l'information. Cette nouvelle ère requiert en effet un relâchement des divisions qui servaient une structure économique différente. Tout comme la médecine globale a remplacé l'approche curative par l'approche préventive, la société doit elle aussi adopter une méthode globaliste à l'égard des interdépendances sectorielles.

Vue sous l'angle de l'intégration, l'éducation n'est donc pas distincte de l'emploi; elle est plutôt une forme d'emploi. Si nous percevons l'emploi comme un travail rétribué, la carrière d'une personne au cours de sa vie est composée de périodes de travail rétribué soit par un salaire, soit par des connaissances. Ces deux types d'emploi vont plus que jamais s'entremêler et s'enrichir mutuellement au cours de la vie d'un individu.

Le nouvel accent qu'il faut mettre sur l'éducation en tant que partie intégrante et intermittente de la vie active d'un individu a de profondes répercussions sur la place que doit tenir l'éducation scolaire dans la société. Les anciennes attitudes restreignaient l'éducation à une étape préparatoire par laquelle des jeunes devaient passer le plus rapidement possible. Aujourd'hui cependant, compte tenu du recyclage permanent qu'a rendu nécessaire la mutation du monde du travail, l'éducation ne doit pas préparer à *devenir* socialement utile, mais fournir un moyen *d'être* socialement utile. À la nouvelle ère informatique, l'attitude qui dissociait études et travail doit faire place à une vue plus éclairée de l'étude et du travail considérés comme les deux composantes de l'emploi.

3. MÉTHODES DE FINANCEMENT PASSÉES ET PRÉSENTES

Après ce survol rapide d'une idéal à poursuivre, examinons maintenant l'évolution graduelle du financement de l'éducation élémentaire et secondaire en Ontario. Le système actuel a ses racines dans l'histoire politique, économique et sociale du Canada. Si nous sommes fiers du principe directeur de notre nation, qui est "la paix, l'ordre et un bon gouvernement", nous n'avons pas à rougir d'une histoire relativement tranquille qui reflète ces valeurs. Le financement de l'éducation en Ontario a évolué à cause des efforts de gens raisonnables tentant de passer de l'élitisme à l'équité. La chronologie de l'annexe B rappelle les principaux événements qui ont marqué l'histoire du financement de l'éducation en Ontario, une éducation qui est passée d'un avantage personnel pour une minorité à un droit individuel pour tous.

L'appui gouvernemental à la scolarité remonte à 1796, année où une subvention fut versée à une école de Cataraqui, près de Kingston. Au début du XIX^{e} siècle, l'éducation était perçue comme un avantage personnel, et non comme un bien social. L'appui provincial aux écoles était donc au mieux sporadique. L'idée du financement des écoles a toutefois fait son chemin au cours des annés 1850 grâce au leadership de Egerton Ryerson, fondateur du système d'éducation de l'Ontario.

À une certaine époque, des collectivités finançaient leur propre école grâce aux efforts des bénévoles et aux souscriptions volontaires des citoyens. Cet appui, qui était à l'origine versé en espèces ou en nature, fut associé à la propriété lorsque le *Baldwin Act*, en 1849, et l'*Assessment Act*, en 1850, autorisèrent les municipalités ontariennes à prélever des taxes sur la propriété. Le concept de "paiement par l'utilisateur" est demeuré partiellement en vigueur jusqu'en 1921, année où le paiement des frais fut aboli.

En 1924, on instaura officiellement une amélioration qui avait été mise au point en 1907 : la péréquation de la contribution provinciale en fonction de la capacité de payer à l'échelle locale, déterminée d'après l'évaluation foncière. En pratique, le système n'avait toutefois pas toujours été aussi égalitaire. Une expérience intéressante fut tentée en 1880 : le gouvernement

associa alors le versement des subventions aux résultats scolaires des élèves du secondaire. Bien que cette tentative ait échoué, on avait instauré le principe du versement des subventions pour favoriser certaines activités.

Programmes de financement, 1945-1970

En 1943, le gouvernement provincial, dirigé par George Drew, fut élu grâce à sa promesse d'assumer la moitié des dépenses scolaires. Le Trésorier de l'Ontario, Leslie Frost, réalisa cette promesse en 1945, mais seulement pour une certaine partie des coûts. Le gouvernement provincial avait instauré le concept de "coûts approuvés", ce qui lui permettait d'exercer un certain contrôle sur le financement. Les critères de répartition des fonds variaient selon qu'il s'agissait d'une zone rurale ou d'une ville. Par exemple, les subventions aux conseils scolaires des régions rurales étaient basées sur l'évaluation foncière tandis que celles destinées aux conseils scolaires urbains étaient fonction de la population totale et des effectifs scolaires quotidiens.

Au cours des années 50, l'Ontario a connu une période de croissance démographique sans précédent. Les nouvelles banlieues avaient besoin d'écoles et les grands districts d'écoles secondaires devaient transporter beaucoup plus d'élèves qu'auparavant. Par conséquent, le programme de subventions fut modifié de façon à tenir compte des besoins accrus des conseils scolaires à forte croissance démographique et ayant un réseau important de transport par autobus. Le gouvernement provincial haussa son plafond de financement des coûts approuvés et la capacité de payer dans le cadre du programme de subventions fut davantage axée sur l'évaluation foncière et sur la population.

En 1958, la péréquation de l'évaluation fut intégrée à la formule de financement. Cette disposition permettait au gouvernement d'établir un rapport entre les subventions et la capacité des conseils scolaires de recueillir des fonds. Toutefois, de nombreuses municipalités ont alors tenté d'obtenir des subventions plus élevées en sous-évaluant les propriétés. Le gouvernement a donc instauré des facteurs de péréquation en vue d'uniformiser les évaluations foncières locales et de compenser les inégalités dans les subventions versées aux municipalités et aux conseils scolaires.

Les écarts de financement furent graduellement réduits au début des années 60. Par exemple, des subventions pour immobilisations furent versées pour couvrir les coûts de construction des installations techniques, des salles d'économie domestique et des cafétérias. En 1961, le Plan d'aide à la taxe scolaire en milieu résidentiel et agricole (Residential and Farm School Tax Assistance Plan) permettait aux conseils municipaux qui diminuaient le taux de taxation sur les propriétés résidentielles et agricoles d'obtenir des subventions plus élevées. Cette pratique fut connue sous le nom de "taux au mille partagé" et demeura en vigueur jusqu'en 1964.

Le gouvernement fédéral a temporairement participé au financement de l'éducation en vertu de l'Entente fédérale-provinciale sur la formation technique et professionnelle. Au départ, les nouveaux projets étaient financés selon un rapport de 3 (par le fédéral) à 1 (par le provincial), et les conseils locaux assumaient les coûts éventuels de l'entretien.

Le niveau des subventions provinciales a continué à augmenter au cours des années 60, plus particulièrement pour les conseils d'écoles séparées catholiques qui étaient désavantagés au chapitre de l'accès à l'évaluation foncière commerciale et industrielle. Dans l'ensemble, la province assumait environ 34 pour cent des dépenses des écoles publiques et près de 60 pour cent de celles des écoles séparées.

Un nouveau modèle de financement, l'Ontario Foundation Tax Plan, fut instauré en 1964 par William Davis, alors ministre de l'Éducation. Dans le cadre de ce programme, le coût de l'éducation était basé sur un programme scolaire modèle, dont les coûts étaient estimés à partir de ceux de conseils scolaires choisis en Ontario. La province avait fixé un taux au mille que les conseils devaient prélever et versait des subventions afin que tous les conseils scolaires atteignent le niveau de base. Les conseils pouvaient dépenser des fonds excédant le niveau de base, mais ils devaient prélever localement les sommes nécessaires pour couvrir ces dépenses supplémentaires. Le programme de 1964 avait simplifié la formule de répartition des fonds et l'avait rendue plus souple que celles utilisées précédemment. Il suffisait, par exemple, pour que la formule tienne compte des élèves handicapés, de modifier la défintion de l'effectif quotidien moyen.

Les méthodes de péréquation de l'évaluation continuaient toujours à poser des difficultés. En 1966, le ministère des Affaires municipales a remplacé son barème de 1940 par un barème fondé sur la valeur de revente ou valeur marchande. Même si les facteurs de péréquation étaient publiés annuellement, les chiffres relatifs à l'évaluation n'étaient pas toujours révisés de façon régulière.

La croissance démographique continuelle ainsi que les déplacements de population ont obligé la province à accorder des subventions supplémentaires aux conseils scolaires les plus touchés. De même, afin de tenir compte de certains coûts plus élevés, comme ceux auxquels doit faire face le Nord de l'Ontario, la province a pris des mesures afin de favoriser le regroupement des petits conseils, moins rentables. C'est ainsi que le nombre de conseils d'écoles élémentaires est passé de 3 462 en 1960 à 1 408 en 1966. Cette tendance au regroupement s'est poursuivie jusqu'en 1969, année où l'on a procédé à une importante restructuration qui a ramené le nombre de conseils scolaires à moins de 200.

La contribution provinciale a connu une hausse considérable à la fin des années 60. En 1969, les conseils scolaires finançaient leurs dépenses au moyen de la taxation dans une proportion d'environ 53 pour cent, comparativement à 68 pour cent en 1955. Les augmentations de dépenses étaient attribuables à la croissance de l'effectif, aux exigences accrues envers les écoles et à l'inflation.

Programmes de financement, 1970-1985

En 1969, on a instauré un programme de subventions modifié qui est demeuré en vigueur jusqu'en 1978. Le Programme de subventions à pourcentage variable, comme on l'appelait, établissait le concept de subventions

globales en octroyant des ressources financières aux instances scolaires locales qui, à leur tour, pouvaient utiliser librement ces fonds en fonction de leurs propres priorités. Le programme visait à assurer l'égalité des chances en éducation au moyen des subventions de péréquation. Toutes les circonscriptions scolaires, indépendamment de l'assiette locale de l'impôt, avaient un taux au mille identique pour un niveau comparable de dépenses approuvées.

Le regroupement des districts scolaires qui a eu lieu en 1969 a rendu le système plus efficace, mais a créé des injustices au chapitre du financement. Par exemple, dans quelques régions, la redistribution des impôts locaux par suite du regroupement aurait amené des augmentations d'impôt de plus de 300 pour cent. Par conséquent, la province a instauré des subventions basées sur le taux au mille afin d'éviter les hausses indues de l'impôt local et d'atténuer les répercussions de la création de plus vastes unités administratives. Au même moment, la province décidait de porter sa contribution à 60 pour cent des dépenses des conseils avant la fin de l'exercice 1972-1973. Cet objectif gouvernemental fut atteint au cours de l'exercice financier de 1973; les subventions provinciales s'élevaient alors à 60,5 pour cent des dépenses. La province avait augmenté le niveau de financement des dépenses ordinaires approuvées, mais elle imposait des plafonds de dépenses. Les conseils scolaires dont les dépenses dépassaient les plafonds prescrits par la province se voyaient imposer des pénalités.

Toutefois, en 1976, les plafonds de dépenses furent abolis parce que l'inflation élevée les rendait trop bas pour certaines municipalités et que les pénalités prévues étaient difficiles à appliquer. Au même moment, la Commission de lutte contre l'inflation, un organisme fédéral, instaurait des mesures de contrôle dont les conséquences sur les divers conseils différaient, créant ainsi des injustices supplémentaires.

Au milieu des années 70, le nombre d'élèves en Ontario avait considérablement diminué. En 1978, la commission d'enquête sur la baisse des effectifs dans les écoles de l'Ontario, présidée par R.W.B. Jackson, a étudié ce phénomène et ses conséquences. L'une des principales préoccupations de la Commission était le degré d'équité fiscale de l'assiette d'évaluation foncière sur laquelle reposait le financement des conseils de l'éducation et des conseils d'écoles séparées catholiques.

L'égalité des chances en éducation et l'équité fiscale sous-tendaient la recherche d'une méthode plus équitable de financement des écoles. En 1978, le Programme de subventions à pourcentage variable a été remplacé par le Régime de péréquation du taux au mille. Ce nouveau régime, qui est toujours en vigueur, est basé sur le principle du rendement égal pour un effort égal. Tous les conseils scolaires ont le même taux au mille sur l'évaluation foncière rajustée pour le même niveau de dépenses ordinaires approuvées par élève. L'impôt foncier local et les subventions provinciales leur assurent les mêmes recettes financières par élève. Le montant de la subvention provinciale est égal à la différence entre l'impôt foncier local et les dépenses totales approuvées d'un conseil scolaire.

Le régime comporte des dispositions qui prévoient l'octroi de subventions supplémentaires aux conseils scolaires qui vivent des circonstances particulières ou qui ont des besoins spéciaux en services éducatifs. On tient compte, par exemple, par le biais de facteurs de pondération, de cironstances particulières comme les différences régionales de coût des biens et services, les différences dans les frais qu'entraîne l'enseignement technique et professionnel et les autres besoins particuliers en services éducatifs. Ainsi, les conseils scolaires du nord de l'Ontario, où le coût des biens et services est plus élevé, reçoivent des subventions supplémentaires afin de compenser ces dépenses additionnelles. Le régime permet également d'aider les conseils qui emploient des enseignants possédant un niveau élevé de qualifications et d'expérience et dont les salaires sont plus élevés que la norme provinciale.

Depuis septembre 1985, les conseils scolaires sont tenus d'offrir des programmes et des services d'éducation destinés à l'enfance en difficulté à tous les élèves qui en ont besoin. Des fonds additionnels sont versés pour tenir compte des frais supplémentaires qu'entraînent ces programmes et services. Une aide financière est également offerte aux conseils scolaires qui mettent sur pied des programmes de français langue première et de français langue seconde. Enfin, le régime comporte des dispositions pour le financement des dépenses en immobilisations, du transport des élèves et du service de la dette.

* * *

La méthode de financement de l'éducation évolue graduellement depuis les débuts de la colonisation. Le débat, qui s'est intensifié après 1945, se poursuivra en 1986 et les années qui suivront, et portera notamment sur la gestion et la responsabilité, les sources de revenus, le processus de partage et la nouvelle technologie de l'information. Nous analysons ces questions et proposons des orientations dans les 54 recommandations présentées à la deuxième partie du présent rapport.

DEUXIÈME PARTIE : DÉBAT

4. GESTION ET RESPONSABILITÉ

Au sens du présent rapport, la gestion s'entend du processus de prise de décisions par les conseils élus à l'échelon local et du partage des responsabilités entre la province et un conseil scolaire. Dans le cadre de la gestion, les fonctions et pouvoirs d'un conseil ainsi que son obligation de rendre des comptes à l'organisme central et à l'électorat local constituent des préoccupations de première importance.

Dans le présent chapitre, nous proposons des structures de gestion et d'administration des conseils scolaires adaptées aux besoins géographiques et démographiques locaux. Bien que nous soyons en faveur du concept de prise de décisions à l'échelon local, nous proposons des modifications au processus de négociation collective et suggérons des méthodes visant à obliger davantage à rendre des comptes. En confirmant l'importance de la responsabilité locale en matière d'éducation, nous insistons sur la nécessité de gérer le secteur de l'éducation de façon efficace, efficiente et économique.

* * *

Aux termes de la *Loi constitutionnelle* de 1867, anciennement l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, l'éducation est de compétence provinciale. La *Loi sur l'éducation* de l'Ontario prévoit la création de conseils scolaires publics et séparés et définit les pouvoirs et les fonctions de ces organismes élus à l'échelon local. En application de la *Loi sur l'éducation*, le ministère de l'Éducation formule les politiques générales de l'éducation et les instances locales administrent les écoles. L'organisme central et les instances locales ainsi que les divers groupes d'intérêt sont tous unis par un lien dynamique qui permet une interaction et favorise l'adaptation des aspects organisationnels, administratifs et financiers du système d'éducation.

La dernière grande restructuration des conseils scolaires s'est produite en 1969, lorsqu'on a regroupé environ 1 300 conseils scolaires en 125 unités administratives plus grandes. Cette restructuration a permis de réduire l'écart qui existait entre les divers conseils au chapitre de l'évaluation foncière rajustée par élève. Le rapport entre les deux extrêmes de l'évaluation est passé de 1 sur 1 100 avant la restructuration à 1 sur 21 après la restruc-

turation.[1] Il y a maintenant 77 conseils de l'éducation, 49 conseils d'écoles séparées catholiques de compté et de district et 60 autres conseils scolaires desservant des régions isolées du Nord de l'Ontario, des centres de traitement et des bases militaires.

Structures des conseils scolaires

Dans une province aussi diversifiée que l'Ontario, il est possible, et même souhaitable, de mettre sur pied diverses structures de gestion.

Lors des audiences publiques tenues à Ottawa, des intervenants ont largement et explicitement appuyé la restructuration du système de gestion de l'éducation dans la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton. Une des propositions soumises suggérait pour la région d'Ottawa-Carleton la création d'un conseil scolaire de langue française qui aurait des effectifs de 20 000 élèves. On demandait aussi la création simultanée dans la région d'un conseil de l'éducation de 55 000 élèves et d'un conseil d'écoles séparées catholiques avec des effectifs de 35 000 élèves.

Une proposition analogue avait été formulée dans le cadre du Rapport de la Commission d'étude pour le remaniement d'Ottawa-Carleton (Mayo, 1976). Nous sommes d'accord avec le principe endossé par la Cour d'appel de l'Ontario selon lequel les citoyens francophones de l'Ontario devraient détenir des pouvoirs décisionnels dans la gestion des écoles de langue française et nous appuyons les propositions visant la création d'un conseil scolaire de langue française dans la région d'Ottawa-Carleton.

Plusieurs problèmes connexes devront toutefois être analysés et résolus. Par exemple, la province devra définir comment, compte tenu des impératifs historiques et culturels, y compris les droits religieux acquis, les composantes confessionnelles seront intégrées aux écoles du conseil. Ces questions ne doivent cependant pas faire obstacle à la nécessité de créer un conseil de langue française.

Nous recommandons par conséquent :

1. **Qu'un conseil scolaire de langue française soit créé dans la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton et que d'autres conseils de langue française soient créés lorsque les circonstances le justifient.**

Le *Projet de loi 30,* Loi modifiant la *Loi sur l'éducation,* actuellement devant l'Assemblée législative, permettrait aux conseils d'écoles séparées de dispenser l'enseignement au palier secondaire. Il en découlerait un système à deux conseils scolaires distincts administrant chacun des écoles élémentaires et secondaires : un conseil d'écoles séparées catholiques assurant l'enseignement aux enfants des contribuables résidents qui sont admissibles et décident de soutenir les écoles séparées et un conseil de l'éducation assurant l'enseignement aux enfants des autres résidents.

---

[1] Lawton, Stephen, "Political Values in Educational Finances in Canada and in United States", *Journal of Education Finance,* été 1979, p. 9.

Le projet de loi précise que "le conseil d'écoles séparées peut choisir d'accomplir les fonctions d'un conseil d'écoles secondaires" et que le ministre peut approuver une telle décision. Si l'une de ces décisions était négative, le statu quo serait vraisemblablement maintenu, c'est-à-dire un conseil d'écoles séparées administrant des écoles élémentaires catholiques, une instance du conseil de l'éducation administrant des écoles élémentaires publiques et une instance du conseil de l'éducation administrant des écoles secondaires.

La nomination de la commission a été annoncée en même temps que la proposition d'accorder aux conseils d'écoles séparées catholiques les pouvoirs de tenir des écoles secondaires. Nous sommes d'avis que les recommandations formulées dans le présent rapport sont applicables, et ce, que le financement public soit étendu ou non aux écoles catholiques ou à d'autres écoles privées.

Bon nombre des mémoires qui nous ont été soumis considéraient la restructuration des instances scolaires locales comme un moyen de favoriser l'équité, la rentabilité et l'efficacité ainsi que d'améliorer les fonctions de planification et de financement. Si les économies découlant de la restructuration des conseils scolaires sont utilisées pour répondre aux besoins des élèves dans les classes, le potentiel d'apprentissage pourra être relevé.

Par conséquent, outre la structure de base actuelle à deux conseils et la formule à trois conseils recommandée pour Ottawa-Carleton, d'autres modèles d'organisation peuvent se révéler appropriés.

Dans la Communauté urbaine de Toronto, la gestion scolaire relève de la *Loi sur la municipalité de la Communauté urbaine de Toronto* (1953). Le système à deux paliers semble approprié pour l'agglomération torontoise.

Nous recommandons :

2. Que la disposition prévoyant un système de gestion à deux paliers continue à être appliquée là où un tel modèle de gestion est jugé approprié.

Dans certaines régions de la province, là où le bon sens et l'utilisation efficace des ressources le justifient, la création d'une seule structure de gestion scolaire dans une ville, un comté ou un district serait préférable à un modèle à deux ou trois conseils administrant des écoles élémentaires et secondaires dans la même région. Il devrait être possible de créer un tel conseil dans les régions où les contribuables des écoles de langue française, des écoles catholiques et des écoles publiques en décident ainsi, chaque groupe par un vote majoritaire.[2] Il devrait alors y avoir des garanties confirmant le droit des parents et des élèves de choisir leur école et assurant que la nouvelle instance scolaire offre l'enseignement public, catholique et en français.

Il serait en outre nécessaire de préciser dans la loi les modalités d'élection des membres du conseil afin d'assurer une représentation équitable

[2] Lorsqu'il n'y a que deux conseils, les deux groupes de contribuables devraient alors approuver la décision, chacun par un vote majoritaire.

des trois groupes, les responsabilités de l'ensemble du conseil et les pouvoirs de décision de chacun des trois groupes.

Nous recommandons :

3. **Que le texte législatif d'habilation prévoie la création de nouveaux conseils scolaires intégrés lorsqu'il en est décidé ainsi à l'échelon local par voie de référendum mené auprès de chaque groupe participant et que, lorsqu'une telle décision est prise, la législation oblige ces instances scolaires à offrir un enseignement public et catholique et, si les circonstances le justifient, des écoles de langue française, et qu'elle confirme le droit des parents et des élèves de choisir leur école.**

M. J.W. Fyfe inscrit sa dissidence à l'égard de cette recommandation. Voici son opinion :

En ce qui concerne les droits constitutionnels s'appliquant aux écoles séparées catholiques, je suis d'avis que l'exploration de toutes les voies de coopération constitue la meilleure façon d'arriver à l'utilisation la plus judicieuse et la plus rentable des ressources humaines et matérielles au service de l'éducation en Ontario. Cette approche est particulièrement appropriée dans les régions de la province où, en raison de la situation géographique et de la faible densité de population, de tels efforts de coopération sont cruciaux. Avant d'envisager un changement radical, comme la création d'un conseil scolaire intégré, susceptible de soulever la controverse et d'avoir de très lourdes répercussions constitutionnelles, il me semble plus sage d'étudier à fond les structures actuelles afin d'y chercher des solutions.

Les dispositions constitutionnelles nous amènent inévitablement à conclure que les minorités qui se sentent lésées chercheront à obtenir réparation. Nous avons la chance, dans ce pays, que des dirigeants d'une grande sagesse aient promulgué dans le domaine de l'éducation des lois qui définissent et protègent les droits des minorités.

En fait, la formation du Canada est en partie le résultat de la sagesse et de la coopération qui ont présidé à la protection des droits des minorités. Notre nouvelle Constitution canadienne et la *Charte des droits et libertés* réitèrent ces principes de protection.

Le droit des parents catholiques de mettre sur pied des écoles séparées a été réaffirmé par la *Scott Act* de 1863. Cette loi accordait résolument le droit de créer de telles écoles et de confier leur administration à des conseillers catholiques, *un droit qui ne peut être partagé*. Ceux qui croient que les catholiques renonceront à ce droit ne tiennent pas compte de la lutte que ces derniers ont menée pendant un siècle pour obtenir et administrer leur propre système d'écoles séparées catholiques.

Les tribunaux ont rendu de nombreuses décisions confirmant le droit des contibuables des écoles séparées catholiques de fonder, soutenir et gérer leurs propres écoles. L'arrêt du Conseil privé dans Les conseillers des écoles séparées catholiques d'Ottawa c. La ville d'Ottawa (1917 A.C. 76) accordait à cinq chefs de famille catholiques le droit de fonder une école séparée catholique et d'élire des conseillers catholiques chargés de l'ensemble du fonctionnement de l'école. Dans ce jugement, Lord Buckmaster, L.C., précisait : (traduction libre) "C'est à la création du pouvoir et non à son exercice que l'on s'objecte et, même si les pouvoirs conférés n'étaient jamais exercés, une telle objection ne serait pas levée. En autorisant le retrait d'un droit ou d'un privilège dans ces conditons, on porte nécessairement préjudice à la catégorie de personnes touchées par ce retrait." La cour devait se pencher sur la question suivante : le ministre de l'Éducation de l'Ontario a-t-il le pouvoir de suspendre ou de retirer indéfiniment, en

tout ou en partie, les droits, pouvoirs et privilèges du Conseil (des écoles séparées catholiques d'Ottawa)? Les juges en sont arrivés à la décision que les conseils d'écoles séparées catholiques devaient soit conserver tous leurs droits et pouvoirs, soit n'en conserver aucun. Les droits et pouvoirs n'étaient pas divisibles et étaient protégés par le paragraphe 93(1) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867. La nouvelle Constitution canadienne reprend ce paragraphe.

Selon moi, les buts visés par mes collègues commissaires peuvent être atteints à force de coopération et de bonne volonté. Tous les mémoires provenant des régions à faible densité de population et des régions isolées soumis au Comité des affaires sociales de l'Assemblée législative lors de ses audiences sur le projet de loi 30 soulignent que c'est par des efforts de coopération que l'on est le mieux en mesure de satisfaire les besoins des élèves. Permettez-moi d'attirer votre attention sur le mémoire soumis par le Conseil des écoles séparées catholiques de North of Superior. Dans ce document, le conseil fait référence à la coopération entre leur instance et le Conseil public de l'éducation.

"Il y a douze ans, il y avait trois petites écoles près de Nakina : une école publique de quatre classes, une école séparée de deux classes et une école indienne de quatre classes. Il n'y avait rien pour les francophones. Quant à la ville, elle ne disposait d'aucun immeuble communautaire, ni salle publique, ni gymnase, ni bibliothèque.

Grâce à une série d'ententes uniques et à l'appui du ministère, le Conseil de l'éducation publique et le Conseil d'écoles séparées catholiques de Nakina ont construit il y a plus de dix ans un centre comprenant des aires communes, comme un gymnase pouvant servir de salle communautaire, un service de santé, des bureaux, etc. Aujourd'hui, dans ce centre moderne et très bien équipé, se côtoient une entité séparée catholique distincte (qui dessert une communauté indienne considérable), une entité publique distincte et une entité francophone distincte.

Quatre petites écoles : une école séparée catholique, une école publique, une école indienne et une école de langue française, partagent des installations exceptionnelles, qui n'auraient pu autrement être mises à la disposition d'un seul groupe d'élèves ou même de la collectivité dans son ensemble." (traduction libre) Chaque secteur du centre est respectivement exploité et administré par le conseil d'école séparée catholique ou le conseil de l'éducation publique.

C'est la coopération entre des personnes de bonne volonté, et non un conseil scolaire intégré, qui a permis à la collectivité de se doter de son centre.

* * *

En 1969, la restructuration des conseils scolaires laissait leurs propres conseils de l'éducation aux villes de Hamilton et de London et créait de nouveaux conseils de l'éducation dans les comtés avoisinants de Wentworth et Middlesex. Les écoles séparées de Hamilton et Wentworth sont administrées par le Conseil des écoles séparées catholiques de Hamilton et Wentworth tandis que London et Middlesex sont desservies par le Conseil des écoles séparées catholiques de London et du comté de Middlesex. De même, un conseil de l'éducation et un conseil d'écoles séparées catholiques desservent Ottawa et Windsor ainsi que les comtés avoisinants de Carleton et d'Essex.

Avec l'expansion des centres urbains dans les campagnes adjacentes, il n'y a plus de démarcations géographiques claires entre les conseils. Les problèmes de gestion et de financement, de même que la rationalisation de l'utilisation des classes disponibles, sont par conséquent compliqués par les impératifs territoriaux. En outre, la loi précise que les élèves ont le droit de fréquenter l'école la plus proche de leur lieu de résidence, ce qui diminue l'importance des limites territoriales aux fins de planification.

Qui plus est, si un conseil d'écoles de langue française était mis sur pied dans la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, cette région comprendrait alors cinq conseils. Cette possiblité ne nous semble pas vraiment raisonnable. La création éventuelle de conseils d'écoles de langue française dans d'autres parties de la province et l'accroissement des responsabilités des conseils d'écoles séparées catholiques appellent une évaluation minutieuse de l'ampleur et de l'importance des conseils.

Si les plans d'expansion des conseils d'écoles catholiques au palier secondaire sont mis en oeuvre, il deviendra encore plus pressant de former de nouveaux conseils ou de regrouper certains conseils de l'éducation et conseils d'écoles séparées, particulièrement dans le Nord de l'Ontario.

Nous recommandons par conséquent :

4. **Qu'il y ait dans le régions de Windsor-Essex, London-Middlesex, Hamilton-Wentworth et Ottawa-Carleton un conseil de l'éducation et un conseil d'écoles séparées catholiques pour desservir chacun de ces secteurs;**

et

5. **Que les limites territoriales des autres conseils soient réexaminées.**

Pour ce qui est des conseils d'écoles séparées de comté et de district, la représentation schématique de la portion du comté qui relève de la compétence d'un conseil ressemble à une tranche de gruyère. Ce modèle de cercles irréguliers au sein d'un comté découle de la mise sur pied non planifiée de zones d'écoles séparées d'un rayon de trois milles à partir d'un point central. Ces zones chevauchent les comtés voisins selon des configurations irrégulières. Nous croyons qu'il est maintenant temps de simplifier la méthode rudimentaire et désuète de création des zones d'écoles séparées.

Nous recommandons :

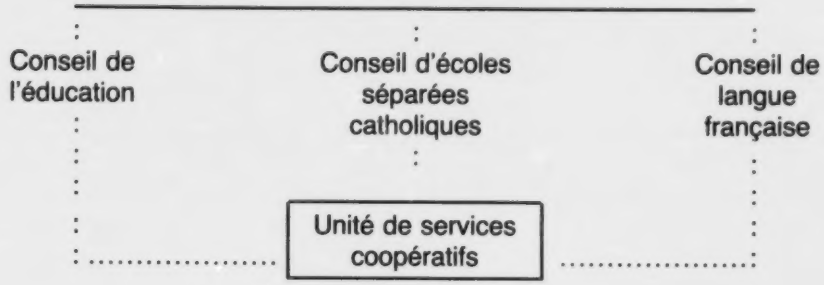
6. **Qu'un conseil d'écoles séparées catholiques puisse exercer sa compétence dans un ou plusieurs comtés et dans les municipalités désignées et les cantons non érigés en municipalité du Nord de l'Ontario, et que, dans la mesure du possible, les limites des secteurs relevant de la compétence de conseils d'écoles séparées catholiques et de conseils de l'éducation coincident.**

Un autre problème relatif à la gestion scolaire est l'efficacité des pratiques administratives. De nombreux conseils ont conclu des ententes conjointes aux termes desquelles ils assurent en coopération le transport

des élèves, achètent les fournitures en commun et se regroupent en vue d'acquérir des ordinateurs et des services de comptabilité à des prix plus avantageux. De telles ententes semblent toutefois dépendre dans une large mesure de l'initiative et de la prévoyance des cadres supérieurs de l'administration scolaire et des conseillers scolaires. Bien que ces entreprises ne soient pas toujours couronnées de succès, une plus grande coopération serait souhaitable lorsqu'il s'agit d'obtenir des services spécialisés et efficaces.

Nous sommes d'avis qu'il est nécessaire de favoriser et de légitimer de telles initiatives en adoptant un texte législatif d'habilitation autorisant la création d'unités coopératives. Ces associations ou organismes pourraient offrir des services d'achat, de comptabilité, de transport scolaire, d'exploitation et d'entretien d'installations, d'informatique ainsi que des services non éducatifs, comme la planification financière et budgétaire et l'information de gestion. La formation de ces organismes nécessiterait une modification des pratiques administratives, et non des méthodes de gestion scolaire, et certaines grandes lignes directrices pourraient être établies par des textes de loi ou des règlements. C'est au conseil que reviendrait la décision de participer au type de structure illustré à la figure 4.1.

Figure 4.1 **Unité de services coopératifs**



Nous recommandons par conséquent :

7. **Que la *Loi sur l'éducation* autorise les conseils de l'éducation, les conseils d'écoles séparées catholiques et, s'il y a lieu, les conseils scolaires de langue française à former des unités de services coopératifs chargées de fournir des services non éducatifs de soutien comme la planification, l'achat, l'exploitation et l'entretien d'installations, la comptabilité, l'administration, le transport ainsi que d'autres services spécialisés.**

L'expertise et l'efficacité ne doivent pas nécessairement être restreintes au cadre des unités de services coopératifs. Lors de nos visites aux quatre coins de la province, nous avons été particulièrement impressionnés par les économies de coût et de personnel qui découlent des initiatives

locales. Certains conseils se partagent les mêmes programmes scolaires, tandis que d'autres se regroupent avec des organismes publics pour l'achat en gros de papier. Nous sommes d'avis qu'il est nécessaire de reconnaître et d'encourager ce genre d'initiatives.

Certains intervenants nous ont en outre fait part de leurs préoccupations à l'égard des restrictions de pouvoir imposées par l'article 162 de la *Loi sur l'éducation* au chapiture de l'achat de services éducatifs entre conseils scolaires.

Nous recommandons par conséquent :

8. **Qu'un conseil d'écoles séparées et un conseil de l'éducation soient habilités à s'acheter entre eux des services éducatifs et non éducatifs, et que ce pouvoir soit également délégué aux conseils scolaires de langue française dont d'établissement est proposé dans le présent rapport.**

Conventions collectives

La promulgation de la *Loi sur la profession d'enseignant* en 1944 a marqué le début de l'ère moderne des relations entre enseignants et conseillers scolaires. Les années 40 n'étaient pas une époque de négociation collective entre les conseils scolaires et leurs enseignants, mais plutôt une ère de 'mendicité collective'. Toutefois, au cours des années 50, de nouvelles tactiques firent graduellement leur apparition, notamment les démissions collectives aux deux dates permises par les contrats individuels et la publication de la lettre rose. Cette lettre était envoyée par une section locale de la Fédération des enseignants de l'Ontario à tous les enseignants et stagiaires afin de les informer de l'existence d'un conflit salarial dans une circonscription scolaire donnée et de leur demander de ne pas postuler un emploi jusqu'à ce que le conflit soit réglé et que les démissions des enseignants soient retirées.

Au cours des années 60 et au début des années 70, de nouveaux moyens de pression furent mis au point : grèves rotatives, grèves du zèle et arrêts complets de travail lors de négociations particulièrement difficiles ou lorsque de nouvelles demandes étaient formulées, en matière de conditions de travail par exemple. Lors de ces conflits plus graves, le ministre de l'Éducation ou son sous-ministre fut souvent appelé à jouer un rôle de médiateur afin de tenter d'obtenir un règlement avant l'intervention de l'Assemblée législative.

En 1975, le ministre fit adopter la *Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants*. L'objet de la loi était "de favoriser les bonnes relations entre conseils et enseignants en prévoyant la conclusion et le renouvellement de conventions et en régissant la négociation à ce sujet".[3] La loi prévoyait un échéancier pour les négociations, la tenue d'enquêtes, la médiation, le compromis ayant force de chose jugée et le choix de la

[3] *Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants, Lois refondues de l'Ontario 1982*, chapitre 464, article 2.

dernière offre; une procédure de règlement des différends comprenant le droit de grève et de lock-out et le droit de négocier les conditions de travail; et la création de la Commission des relations de travail en éducation.

* * *

Dans les mémoires qui nous ont été soumis, on discutait amplement de la loi et des relations, harmonieuses ou non, entre les enseignants et les conseils scolaires. On nous a fait remarquer que les dispositions de la loi ne sont pas efficaces lorsque vient le temps de négocier et que l'une des deux parties est parfois "trop forte" pour l'autre. En revanche, la recherche que nous avons commandée démontre que le processus n'a pas amené d'abus et que les résultats des négociations n'ont guère été différents des règlements intervenus dans les autres secteurs du domaine public ou privé.

Nous sommes conscients que les négociations déterminent en grande partie les coûts de l'éducation et nous ne proposons pas de restreindre ces coûts au détriment des objectifs légitimes des deux parties à la table de négociation. Le droit de grève ou de lock-out devrait être maintenu relativement au salaire et aux autres avantages sociaux des employés. Cependant, si les négociations de ces points étaient centralisées à l'échelle provinciale pour chaque section, ou pour une combinaison de deux sections ou plus de la Fédération des enseignants de l'Ontario au lieu d'être menées individuellement à l'échelon local, il en résulterait une plus grande efficacité et une économie de temps.

Quant aux autres conditions de la convention collective, nous appuyons le principe des négociations locales. Toutefois, comme les grèves locales prolongées touchent inégalement les élèves, les enseignants ne devraient pas avoir le droit de grève, ni les conseils celui de lock-out, sur des questions de négociation locale. Au lieu de ce droit, si une entente n'était pas encore conclue au 30 juin de l'année d'entrée en vigueur d'une nouvelle convention, ou à une autre date convenue entre les parties, le choix des dernières offres mettrait un terme au conflit et aurait force exécutoire. Dans de telles situations, l'arbitre des dernières offres pourrait être désigné au hasard parmi un groupe d'arbitres d'expérience jugés acceptables par les deux parties. La Commission des relations de travail en éducation devrait veiller à ce que des arbitres de dernières offres ayant une connaissance approfondie du mécanisme complexe des relations de travail au sein des conseils scolaires soient accessibles en tout temps.

L'échelle salariale, qui fixe la rémunération des enseignants en fonction des niveaux de qualifications et des années d'expérience, a suscité de nombreux commentaires dans les mémoires qui nous ont été présentés. À la lumière de notre analyse des régimes salariaux d'autres professions, nous suggérons que le système actuel de rémunération s'appliquant aux enseignants soit remplacé par une méthode qui tienne compte de la qualité de la performance. Ainsi, les nouveaux enseignants seraient rémunérés selon l'échelle des débutants, le personnel d'expérience serait payé selon l'échelle des professionnels et les enseignants supérieurs à la moyenne seraient rémunérés selon une échelle spéciale applicable aux 'maîtres'. La procédure

en vue de passer d'une échelle à une autre pourrait être similaire à celle utilisée dans les professions connexes.

Nous recommandons par conséquent :

9. **Que la *Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants* soit modifiée de façon à prescrire la négociation à l'échelle provinciale des salaires et des avantages sociaux, y compris le nombre de jours de travail, entre les sections de la Fédération des enseignants de l'Ontario et les associations de conseillers scolaires, avec droit de grève et de lock-out;**

et

10. **Que la Loi susmentionnée soit modifiée de façon à prescrire que toutes les autres conditions de travail soient négociées entre les sections locales et le conseil scolaire local et que, si une entente n'est pas conclue au 30 juin avant l'entrée en vigueur d'une nouvelle convention, ou à une autre date convenue entre les parties, le choix des dernières offres mette un terme au conflit et ait force exécutoire.**

Les différentes approches relativement à l'obligation de rendre des comptes

L'obligation de rendre des comptes comprend la présentation au public de rapports sur des questions financières et éducationnelles ainsi que la planification et la mise en oeuvre de la politique à trois paliers : la province, le conseil scolaire et l'école.

D'entrée de jeu, nous tenons à reconnaître la responsabilité qui incombe aux nombreux enseignants véritablement professionnels qui oeuvrent dans les écoles de la province et leur précieuse contribution. Dans le cadre de l'analyse et de l'évaluation du système scolaire, nous devons envisager le développement de notre potentiel humain comme un investissement et considérer nos enseignants, non pas comme les objets d'une amélioration, mais plutôt comme des participants et des initiateurs nécessaires à ce développement.

Nous avons étudié des rapports sur la politique canadienne en matière d'éducation préparés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (1976). L'Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire réalise des enquêtes sur les mathématiques, les sciences et le climat des salles de classe qui peuvent donner aux Ontariens une idée des réalisations internationales. Les résultats de ces enquêtes aideront les législateurs, les conseillers scolaires, les administrateurs et les enseignants à évaluer la qualité de leur administration et à améliorer les systèmes administratifs et financiers et, bien entendu, les programmes scolaires. De même, le ministère de l'Éducation doit recueillir des renseignements à jour en vue d'améliorer ses politiques et de déterminer dans quelle mesure elles sont mises en oeuvre. Nous savons que des initiatives ont été prises en vue

de mettre au point de nouvelles méthodes d'évaluation aux États-Unis[4] et nous connaissons le travail effectué en Grande-Bretagne par les inspecteurs de Sa Majesté.

* * *

Nous félicitons le ministère de l'Éducation de veiller au contrôle et à l'évaluation de sa politique et de la mise en oeuvre de cette politique par des enquêtes et des vérifications à l'échelle provinciale. Ce processus aide également les conseils scolaires à réaliser des évaluations conjointes en vue d'améliorer leurs programmes. La province a le droit et la responsabilité d'exprimer ses attentes à l'égard des écoles et de rendre compte publiquement des résultats obtenus par rapport à ces attentes. Cependant, pour garantir l'objectivité de l'analyse et avoir des perspectives plus larges sur les problèmes et les solutions qui y sont apportées, des évaluateurs indépendants devraient être engagés de temps à autre.

Nous recommandons par conséquent :

11. Que le ministère de l'Éducation ait recours à diverses stratégies d'évaluation et, entre autres, à des évaluateurs indépendants, pour assumer ses responsabilités et rendre des comptes.

Tous les trois ans, les conseillers doivent rendre compte de leurs actions devant leurs électeurs. En outre, les conseils scolaires doivent procéder à une évaluation régulière et complète de leurs activités. Il convient donc d'évaluer le personnel, les programmes et les résultats scolaires des élèves ainsi que les relations entre ces divers éléments. Là encore, les services d'évaluateurs extérieurs au système pourraient assurer des résultats plus objectifs.

Comme chaque conseil scolaire a des fonctions et des pouvoirs aux termes de la *Loi sur l'éducation* et que le ministre de l'Éducation est en dernier ressort responsable de l'enseignement en Ontario, nous recommandons :

12. Que chaque conseil scolaire effectue régulièrement, ou à la demande du ministre, une évaluation complète du système en faisant appel à son propre personnel et à des services externes, et que le rapport d'évaluation constitue le fondement de la planification;

et

13. Que chaque conseil scolaire présente au ministre, à titre de document public, dans le cadre du rapport annuel, un schéma de ses plans d'élaboration, de mise en oeuvre et d'évaluation des programmes et des écoles.

---

[4] Smith, Nick L., éd., *Federal Efforts to Develop New Evaluation Methods*, San Francisco: Jossey-Bass, 1981.

5. LA RICHESSE COMMUNE DE L'ONTARIO

Le partage entre la province et les localités

En 1985, on évaluait à 6 787 millions de dollars le coût des écoles élémentaires et secondaires de l'Ontario. La responsabilité en a été partagée entre la province et les conseils scolaires locaux de la façon suivante : 3 151,8 millions en subventions provinciales et 3 635,2 millions en cotisations locales.

L'équilibre entre la contribution provinciale et les cotisations locales constitue l'une des facettes du financement de l'éducation qui causent le plus d'inquiétudes. Les auteurs de mémoires et les intervenants lors des audiences publiques ont maintes et maintes fois souligné l'importance de cet équilibre en traitant de questions cruciales comme la responsabilité fiscale, la prise de décisions à l'échelon local et l'obligation de rendre des comptes. On s'entend généralement pour demander une hausse de la contribution provinciale, et nous sommes d'accord avec cette position, à condition toutefois d'en examiner sérieusement les conséquences et le répercussions.

Actuellement, la province n'a aucun pouvoir direct sur le total annuel des dépenses budgétaires des conseils scolaires. Malgré cela, la part provinciale, traditionnellement exprimée en pourcentage des dépenses des conseils scolaires, est fonction de ces dépenses, quelles qu'elles soient. En 1970, les subventions provinciales se sont chiffrées à 844 millions de dollars, soit 51,5 p. 100 des dépenses totales de 1 640 millions des conseils scolaires. En 1975, les subventions provinciales ont été portées à 1 628 millions, soit 61,3 p. 100 des dépenses totales de 1 640 millions des conseils scolaires. En 1975, les subventions provinciales ont été portées à 1 628 millions, soit 61,3 p. 100 des dépenses des conseils qui ont totalisé 2 656 millions. En 1985, des subventions provinciales de l'ordre de 3 151,8 millions ne représenteront toutefois que 46,4 p. 100 des dépenses prévues de 6 787 millions de dollars. Le tableau 5.1 présente les dépenses des conseils scolaires, les subventions générales, les impôts locaux et le pourcentage de la participation provinciale.

La baisse constante du pourcentage de la participation provinciale depuis 1975 suscite de plus en plus d'inquiétude parmi les conseillers scolaires locaux, les cadres supérieurs de l'administration, les enseignants et les contribuables, qui estiment que cette diminution menace la qualité de l'éducation en Ontario. On pourrait alléguer que la participation provinciale n'est qu'une simple fonction mathématique aléatoire qui fluctue au rythme des dépenses annuelles totales des conseils scolaires. Il importe cependant de remarquer que les subventions provinciales par élève n'ont pas réellement diminué, mais qu'elles ont suivi le rythme de l'inflation. Par ailleurs, l'exemple de certains conseils scolaires où, malgré des restrictions budgétaires des plus strictes, on trouve une éducation de grande qualité, démontre que la qualité de l'éducation n'est pas seulement une question d'argent.

Tableau 5.1 **Dépenses des conseils scolaires, subventions générales, impôts locaux et pourcentage de la participation provinciale Ontario, 1970-1985**

(en millions de dollars)

Année	Dépenses des conseils scolaires ($)	Subventions générales ($)	Impôts locaux ($)	Pourcentage de la participation provinciale (%)
1970	1 639,5	844,6	794,9	51,5
1971	1 784,2	1 012,5	771,7	56,8
1972	1 935,7	1 155,2	780,5	59,7
1973	1 999,3	1 209,9	789,4	60,5
1974	2 217,3	1 317,9	899,4	59,4
1975	2 656,2	1 628,7	1 027,5	61,3
1976	3 105,1	1 720,2	1 384,9	55,4
1977	3 407,1	1 870,6	1 536,5	54,9
1978	3 661,4	1 951,8	1 709,6	53,3
1979	3 919,0	2 055,9	1 863,1	52,5
1980	4 285,3	2 230,7	2 054,6	52,1
1981	4 791,4	2 484,7	2 306,7	51,9
1982	5 428,8	2 741,1	2 687,7	50,5
1983	5 912,6	2 919,9	2 992,7	49,4
1984 (est.)	6 337,2	3 017,3	3 319,9	47,6
1985 (est.)	6 787,0	3 151,8	3 635,2	46,4

Source: Ministère de l'Éducation de l'Ontario, novembre 1985

En fait, ce qui rend l'examen des finances scolaires difficile, c'est l'importance des relations de soutien et de dépendance entre l'éducation et les autres secteurs de la société. La baisse des effectifs scolaires, la hausse du coût des biens et services, la baisse de la proportion des contribuables qui ont des enfants[1], les changements au plan des priorités et de la demande à l'échelon provincial et local en matière de programmes, et même la situation économique ontarienne et mondiale, sont autant de facteurs qui influencent les dépenses provinciales. Le gouvernement de l'Ontario doit en outre faire face à la dure réalité financière de la concurrence de plus en plus vive entre les programmes et services gouvernementaux pour l'obtention de ressources de plus en plus restreintes, tandis que les contribuables doivent composer avec la hausse des coûts de l'éducation et de l'impôt foncier.

Les sections qui suivent traitent des ressources financières existantes et potentielles.

Finances provinciales

Les paiements de transfert provinciaux aux conseils scolaires, ainsi que tous les autres programmes et services gouvernementaux, font partie des décaissements du Fonds du revenu consolidé du gouvernement. Les prévisions budgétaires de 1985-1986 indiquent que les dépenses totaliseront 28 496 millions de dollars. L'affectation annuelle de crédits aux subventions générales dépend des politiques et des priorités du gouvernement et entre en concurrence avec les autres enveloppes budgétaires, comme la santé, les services sociaux et communautaires, le transport et les communications, l'environnement, la justice, l'expansion industrielle, la création d'emplois et le service de la dette publique.

Les prévisions budgétaires de 1985-1986 indiquent par ailleurs que les encaissements du Fonds du revenu consolidé totaliseront 25 696 millions de dollars. Ce montant comprend des revenus fiscaux de 16 708 millions de dollars, les plus importants étant l'impôt sur le revenu des particuliers (6 777 millions), l'impôt sur les compagnies (2 641 millions), la taxe de vente au détail (5 019 millions) et la taxe sur l'essence (1 020 millions) et sur le tabac (561 millions). Les autres principales sources de revenu, qui comptent pour 4 345 millions de dollars, sont les contributions au Régime d'assurance-maladie de l'Ontario (1 638 millions), les bénéfices de la Régie des alcools de l'Ontario (682 millions) et divers droits prélevés pour les services gouvernementaux. Les paiements de transfert d'impôt du gouvernement du Canada se chiffrent à 4 643 millions de dollars.

La commission a examiné ces aspects des finances de l'Ontario[2] et un certain nombre de données antérieures en vue de comprendre les réalités fiscales et leurs influences sur les finances publiques de l'Ontario, et plus

---

[1] Stager, David, "Demographic and Economic Trends, With Consequences for Public Sector Education in Ontario", *A Discussion Paper Prepared for the Commission*, Toronto, février 1985.

[2] *Budget de l'Ontario pour 1985*, 24 octobre 1985 : tableaux C2 et C3.

particulièrement leurs relations avec le financement de l'éducation. Nous sommes parfaitement conscients du fait que le gouvernement tente de réduire son déficit et d'en arriver à présenter des budgets équilibrés, ce qui est un objectif souhaitable de la part de tout le gouvernement. Nous reconnaissons que l'ampleur des revenus provinciaux dépend en grande partie d'une conjoncture économique plus vaste.

Contribution locale

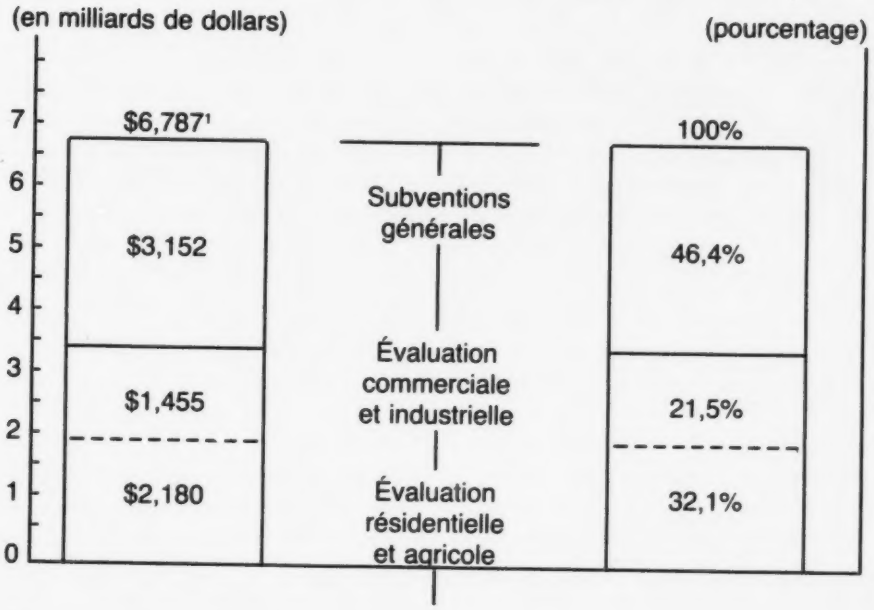
L'impôt sur les propriétés résidentielles et agricoles et les propriétés industrielles et commerciales constitue à l'heure actuelle la principale source de revenu à l'échelon local pour le financement de l'éducation, soit environ 3,7 milliards de dollars en 1985. Le partage de l'évaluation rajustée pour les besoins des subventions s'établit à environ 60 p. 100 pour l'évaluation résidentielle et 40 p. 100 pour l'évaluation commerciale. Selon les prévisions de 1985, les impôts fonciers résidentiels et agricoles et les impôts fonciers industriels et commerciaux consacrés à l'éducation s'élèvent respectivement à environ 2,2 milliards et 1,5 milliard de dollars. Ces deux sources locales de revenu ont respectivement financé en 1985 environ 32 et 22 p. 100 des dépenses d'éducation, lesquelles ont atteint 6,8 milliards de dollars. Le graphique 5.1 illustre ces proportions.

En 1970, les impôts municipaux affectés à l'éducation totalisaient 794,9 millions de dollars. On estime qu'ils atteindront 3 635 millions en 1985, soit une augmentation de 357 p. 100 en 15 ans. Parallèlement, l'assiette de l'impôt foncier s'est accrue de plus de 73 p. 100 en raison d'ajouts aux rôles d'évaluation. En d'autres termes, tandis que le total des impôts municipaux croissait de 357 p. 100, le taux moyen au mille connaissait une hausse d'environ 164 p. 100, alors que l'indice des prix à la consommation, pendant la même période, enregistrait une augmentation de 210 p. 100. Or, de 1970 à 1985, les effectifs scolaires sont tombés de 2 022 000 à 1 740 000, soit une baisse de 14 p. 100.

Toutefois, depuis une dizaine d'années, nous exigeons davantage des conseils scolaires et de l'assiette de l'impôt foncier, en raison de la mise en oeuvre de nouveaux programmes et services. Mentionnons notamment les initiatives gouvernementales comme les exigences accrues à l'égard des qualifications des enseignants, l'éducation obligatoire de l'enfance en difficulté, l'enseignement des langues secondes, l'enseignement des langues d'origine, l'éducation coopérative et l'enseignement de base aux adultes. Les conseils scolaires doivent en outre assumer des coûts supplémentaires en raison des hausses des cotisations au Régime d'assurance-maladie de l'Ontario et au Régime d'assurance-chômage et des exigences accrues au chapitre de la santé et de la sécurité au travail dans les écoles. Les subventions provinciales n'ont pas toujours suivi ce mouvement à la hausse, et l'assiette de l'impôt foncier des municipalités a été peu à peu mise à rude épreuve.

L'impôt foncier constitue indéniablement la principale source de revenu à laquelle les conseils scolaires puisent pour financer la contribution

Graphique 5.1 **Impôt foncier et subventions provinciales consacrés à l'éducation en Ontario, 1985**



Source: ministère de l'Éducation, Ontario

1 Estimation du total des dépenses des conseils scolaires pour 1985, soit les dépenses approuvées aux fins de subventions (5,8 milliards) et les dépenses non approuvées (1,0 milliard).

locale à l'éducation. De nombreux mémoires présentés à la commission soulignaient le bien-fondé de l'impôt foncier comme symbole de la responsabilité, de l'autonomie et de l'obligation de rendre des comptes à l'échelon local.

Les pressions de plus en plus grandes qui s'exercent sur cette source locale de revenu nous inquiètent néanmoins. Face à la réticence des contribuables à l'égard d'une hausse des taxes scolaires, les conseils scolaires semblent hésiter à les augmenter. Le maintien d'un juste équilibre entre l'imposition de taxes et ce que les contribuables sont prêts à accepter constitue, pour les élus de nos conseils scolaires, un véritable défi appelé à dominer la scène locale d'ici quelques années.

Pendant des mois de recherche, de discussions et de délibérations et à la lumière des précieuses suggestions dont lui ont fait part les nombreuses personnes qui lui ont présenté des mémoires, la commission a étudié les principales sources de revenu en vue de remodeler le système actuel de financement de l'éducation en Ontario. Les sections qui suivent présentent les grands points de sa réflexion.

Impôt foncier

L'impôt foncier a une longue tradition qui remonte à 500 ans av. J.-C., époque où Servius Tullius, roi de Rome, institua l'impôt sur les terres.[3] Ce n'est toutefois qu'avec l'adoption par le Haut-Canada de l'*Assessment Act* en 1793 que l'impôt foncier commença à s'appliquer ici. Il est demeuré la principale source de revenus d'impôts des municipalités. L'instabilité économique des années 60 et 70 de même que la montée du mécontentement à l'égard de cette forme d'impôt ont entraîné une révision des systèmes d'impôt foncier à l'échelon municipal. Plusieurs commissions se sont penchées sur la question, notamment l'Ontario Committee on Taxation (Smith) en 1967 et la Commission de la réforme de l'impôt foncier en Ontario (Blair) en 1977.

Comme en témoignent les audiences publiques et les mémoires présentés, l'opinion des Ontariens sur le sujet est très partagée. Les détracteurs de l'impôt foncier l'accusent d'être régressif, d'attaquer plus durement, et injustement, les moins fortunés et de ne pas tenir compte de la capacité de payer des contribuables. Même si l'impôt foncier est considéré comme une source acceptable de financement des services municipaux, on remet souvent en question son utilisation comme source de financement de l'éducation.

En dépit des critiques dont il a constamment fait l'objet, l'impôt foncier a survécu et demeure une source importante de revenus locaux pour les administrations municipales et les conseils scolaires de l'Ontario. Sa force réside dans sa longue tradition, dans sa durabilité et dans la stabilité que lui confère le caractère permanent des biens immobiliers. En Ontario, les tendances régressives de l'impôt foncier sont dans une certaine mesure atténuées par divers programmes de dégrèvement. Bien que le système d'impôt foncier soit encore taré par des principes et des méthodes d'évaluation injustes et inéquitables, sa structure administrative a connu des améliorations par le biais, notamment, de réformes du système d'impôt, de révisions du processus d'évaluation et de la péréquation.

Il y a de bonnes raisons pour que l'on continue à prélever l'impôt foncier. Nous estimons que le pouvoir de taxation accordé aux conseils scolaires devrait être respecté et que ceux-ci devraient rendre compte de leurs dépenses, selon les règles du taux au mille.

Si nous maintenons l'impôt foncier destiné au financement de l'éducation, il faudra donc que le gouvernement corrige les injustices qui résultent des principes et des méthodes d'évaluation propres à notre système d'impôt foncier actuel. Devant une priorité aussi pressante, nous exhortons le gouvernement à agir sans délai.

De l'évaluation

L'Ontario Committee on Taxation de 1967 s'est penché sur les dépenses des conseils scolaires et sur les impôts et autres sources de revenu

---

[3] Taylor, Mark, "An Assessment of the Educational Property Tax", *Comment on Education*, avril 1985.

dont ils disposent. Les observations du comité sur la nécessité d'améliorer les méthodes d'évaluation et sur le partage des impôts sur les compagnies entre les conseils d'écoles publiques et séparées revêtent un intérêt particulier.

La prise en charge de l'évaluation par le gouvernement provincial en 1970 a marqué une étape importante dans l'histoire de l'impôt foncier. En agissant ainsi, le gouvernement avait pour objectifs principaux d'évaluer les biens immobiliers selon leur valeur marchande actuelle; d'élargir l'assiette fiscale en éliminant certaines exemptions; d'établir un taux d'évaluation commerciale plus neutre; et de mieux répartir l'impôt foncier entre les diverses catégories de biens immobiliers. Comme le gouvernement provincial voulait faire suivre sa prise en charge de l'évaluation par une réforme du système d'impôt foncier, l'établissement et la publication des facteurs de péréquation de l'évaluation n'ont pas eu lieu entre 1970 et 1979.

Nous avons été très intéressés par les conclusions auxquelles est arrivée la Commission de la réforme de l'impôt foncier en Ontario et par les recommandations qu'elle a formulées dans son rapport de 1977 à l'égard des 15 "propositions" gouvernementales, particulièrement par l'adoption de l'évaluation fondée sur la valeur marchande. Au début de son rapport, la commission étudiait le bien-fondé de l'impôt foncier comme source de financement des dépenses locales. La conclusion de ce rapport est particulièrement intéressante : "À la lumière de tout ce qui précède, la commission est arrivée à la ferme conclusion que l'impôt foncier constitue un moyen efficace de financer les coûts qui relèvent dans une certaine mesure de l'administration municipale."[4] (traduction libre)

En réponse au rapport de la commission et aux interventions de la population, le gouvernement présentait en janvier 1978 un livre blanc sur les diverses possibilités pouvant mener à une réforme du système d'impôt foncier. Le livre blanc créait en outre un comité chargé d'étudier les diverses propositions en vue d'en arriver à un consensus. Le gouvernement a par la suite annoncé qu'il n'irait pas de l'avant avec l'évaluation selon la valeur marchande à l'échelle de la province ni avec les réformes nécessaires au chapitre de l'imposition.[5] Toutefois, conscient que les évaluations variaient d'une municipalité ontarienne à l'autre, le gouvernement a alors entrepris d'améliorer les systèmes d'évaluation et d'imposition des municipalités. L'article 63 de l'*Assessment Act* (loi sur l'évaluation foncière) prévoit des programmes de réévaluation destinés à uniformiser l'évaluation dans toute la province.

---

[4] *Rapport de la Commission de la réforme de l'impôt foncier en Ontario,* Toronto, mars 1977, p. 8.

[5] Darcy McKeough, alors Trésorier de l'Ontario, annonça la décision gouvernementale en juin 1978 et l'attribua à l'absence de consensus au sein de l'Assemblée législative, entre les diverses municipalités et entre les conseils scolaires.

Facteurs de péréquation de l'évaluation

Notre constat des difficultés et des problèmes inhérents à la réforme de l'impôt foncier en Ontario nous a amenés dans les pages précédentes à souligner les efforts faits récemment en ce sens. En fait, nous croyons que les problèmes soulevés par l'évaluation foncière se sont considérablement aggravés au cours des années. De 1970 à 1979, les chiffres utilisés étant périmés parce que la publication des facteurs de péréquation de l'évaluation avait été interrompue, des écarts encore plus grands se sont creusés. Le ministère de l'Éducation utilise maintenant les nouveaux facteurs de péréquation du ministère du Revenu pour l'octroi et la répartition des subventions à l'éducation, mais sous réserve de certaines restrictions, car l'utilisation inconsidérée de ces facteurs perturberait considérablement les conseils scolaires et les municipalités. Nous sommes d'avis que de telles mesures, notamment le calcul de la moyenne des nouveaux facteurs et les protections qui s'appliquent aux subventions et à la répartition, sont au mieux temporaires et que le gouvernement devrait y remédier sans tarder.

La méthode actuelle de répartition des besoins de financement scolaire entre les municipalités a donné lieu à plusieurs situations inéquitables. Par exemple, le propriétaire d'une maison dont l'évaluation imposable s'établissait à 5 000 $ dans une municipalité versait 811 $ en taxes scolaires en 1984, tandis qu'un autre qui était exactement dans la même situation dans une municipalité avoisinante ne payait que 573 $, les deux municipalités étant pourtant desservies par le même conseil de l'éducation. D'autres municipalités de la province connaissent des problèmes de répartition semblables. Ces injustices sont attribuables aux facteurs de péréquation de l'évaluation utilisés actuellement, dont le calcul est influencé par le partage de l'évaluation imposable entre les diverses catégories d'évaluation. Ce partage varie considérablement d'une municipalité à l'autre en fonction de l'importance de l'assiette commerciale et industrielle.

On nous a proposé une formule plus équitable dont l'adoption permettrait au ministère de l'Éducation d'attribuer à chaque muncipalité un facteur de péréquation. Ce facteur serait une combinaison des facteurs individuels qui s'appliquent à chaque catégorie d'évaluation résidentielle. Ces facteurs "résidentiels" excluraient les facteurs s'appliquant aux évaluations commerciales, industrielles et terres agricoles. Dans le rapport qu'il présentait à la ministre en février 1984, le comité consultatif sur le financement de l'éducation élémentaire et secondaire recommandait une approche semblable. Nous appuyons cette approche et sommes d'avis qu'elle apporterait une solution aux inégalités qui découlent de la répartition du financement des conseils scolaires entre les municipalités relevant d'un même conseil scolaire.

Nous recommandons :

14. Qu'à partir des données du ministère du Revenu, le ministère de l'Éducation calcule et publie chaque année des facteurs

de péréquation de l'évaluation servant à l'octroi des subventions à l'éducation et à la répartition, ces facteurs étant basés sur une combinaison des facteurs individuels qui s'appliquent à chaque catégorie d'évaluation résidentielle et agricole;

et

15. **Que des dispositions et des mesures de protection contre les changements trop brusques soient prévues pour que la mise en oeuvre de cette proposition se fasse graduellement.**

Programme de réévaluation

Lorsque le gouvernement a décidé en 1978 de ne pas procéder à l'application du principe de l'évaluation selon la valeur marchande, il a reconnu cependant qu'il y avait des écarts entre les méthodes d'évaluation qu'appliquaient les 838 municipalités ontariennes. Une approche progressive fut instaurée en 1979, année où le ministère du Revenu commença à offrir aux municipalités désireuses de s'en prévaloir un programme de réévaluation en vertu de l'article 63 de l'*Assessment Act* (loi sur l'évaluation foncière). Ce programme vise à corriger les inégalités dans les diverses catégories de propriétés d'une municipalité, à prévenir les déplacements d'impôt d'une catégorie à l'autre et à réviser l'évaluation foncière en fonction de la valeur marchande. Nous savons qu'entre 1979 et la rédaction du présent rapport, 449 des 838 municipalités (53,6%) avaient opté pour la réévaluation dans le cadre de ce programme. Toutefois, bien que ce programme corrige les inégalités à l'intérieur d'une même municipalité, il ne s'attaque pas à celles qui existent entre les diverses municipalités d'un comté ou d'une région. On nous a par ailleurs laissé entendre que l'on envisage au sein d'un même secteur la mise sur pied à l'échelle régionale d'un programme de réévaluation en application de l'article 63.

Nous recommandons :

16. **Que le gouvernement envisage la modification de la législation actuelle afin de permettre et de rendre subséquemment obligatoire les programmes de réévaluation en vertu de l'article 63 de l'*Assessment Act* (loi sur l'évaluation foncière) à l'échelle des comtés ou des régions.**

Exemptions d'évaluation et d'impôts fonciers

Bien que la commission n'ait pas étudié en détail la question des exemptions d'impôts fonciers, nous avons remarqué quel type général de propriétés en bénéficient : les cimetières, les propriétés des églises, des organismes de bienfaisance et des organismes sans but lucratif, les écoles privées ainsi que toutes les autres propriétés exemptes d'impôt, comme les emprises des chemins de fer, les exploitations forestières et les exploitations minières souterraines. Le gouvernement de l'Ontario devrait poursuivre la révision de sa politique globale à cet égard en vue de favoriser l'équité et l'uniformité des dispositions relatives aux exemptions.

Les conseils scolaires et les administrations municipales se partagent les paiements tenant lieu d'impôt provenant des propriétés résidentielles de la Société de logement de l'Ontario, des propriétés résidentielles et agricoles de l'Hydro-Ontario occupées par des locataires ainsi que des propriétés du gouvernement du Canada occupées par des locataires. Le ministère de l'Éducation a estimé les paiements tenant lieu de taxe scolaire à environ 120 millions de dollars au total en 1982. Certaines municipalités sont actuellement en mesure de garder une forte proportion de ces paiements tenant lieu de taxe scolaire et d'utiliser ces sommes pour abaisser le taux au mille aux fins municipales, pratique qui accentue encore les inégalités entre les diverses municipalités et qui est injuste pour les conseils scolaires. Nous sommes d'avis que ces paiements tenant lieu d'impôt devraient être partagés convenablement entre les conseils scolaires et répartis équitablement entre les municipalités. Un tel partage devrait également s'appliquer aux paiements tenant lieu d'impôt que versent tous les organismes et toutes les sociétés de la Couronne des gouvernements du Canada et de l'Ontario, y compris la Régie des alcools de l'Ontario.

Nous recommandons :

17. Que le gouvernement de l'Ontario oblige les conseils scolaires et les municipalités à se partager équitablement les paiements tenant lieu d'impôt.

Évaluation et imposition des résidences secondaires

Dans un certain nombre de mémoires, les propriétaires de résidences secondaires mettaient en doute la validité des politiques d'évaluation et d'imposition s'appliquant à ce type de propriétés. Ils se disaient préoccupés par l'imposition à la fois de leur résidence principale et de leur résidence secondaire, qu'ils n'utilisent que de façon saisonnière et pour leurs loisirs. Or, il est très difficile de définir ce qu'est une propriété récréative, particulièrement dans le cas des propriétés situées dans une zone récréative et utilisées à longueur d'année, occupées par des locataires ou par des copropriétaires qui se les partagent, ou transformées en résidences permanentes. Les propriétés qui n'appartiennent pas à des résidents de l'Ontario posent elles aussi un problème. Nous sommes néanmoins favorables à une révision des politiques actuelles en vue de trouver une méthode juste et équitable d'évaluer et d'imposer ce type de propriétés.

Nous recommandons :

18. Que le gouvernement de l'Ontario étudie la possibilité d'inclure les résidences secondaires et les propriétés récréatives dans une catégorie distincte aux fins de l'évaluation foncière et de l'impôt foncier et envisage d'attribuer un taux au mille différentiel à cette catégorie au titre de l'impôt scolaire.

Évaluation des propriétés industrielles et commerciales

En 1985, on estimait à 1,5 milliard de dollars les sommes provenant de l'assiette commerciale et industrielle, soit 22 p. 100 des dépenses totales de 6,8 milliards des conseils scolaires. Les discussions portant sur l'utilisation de cette source de revenu ont suscité de vives émotions et des divergences d'opinion.

Nous sommes conscients de la complexité de cette question sur les plans technique et philosophique de même que des ramifications financières et politiques qui sous-tendent les discussions sur le sujet. En fait, les tenants et les opposants de la mise en commun de l'impôt sur les propriétés industrielles et commerciales nous ont souvent fait valoir avec passion leurs arguments, qui étaient dans chaque cas basés sur des raisonnements valables. Il convient néanmoins de régler les différends à cet égard et de trouver une solution satisfaisante à la question, qui est une variable clé dans la formule globale du financement de l'éducation en Ontario.

Les revenus tirés de l'évaluation commerciale et industrielle sont en grande partie responsables des disparités que l'on constate dans l'assiette de l'impôt local des conseils scolaires, car les industries et les commerces sont inégalement répartis sur le territoire ontarien. Le concept d'un partage équitable de ces revenus entre tous les conseils scolaires a déjà été exposé dans des études antérieures au présent rapport, notamment dans deux rapports d'importance. L'Ontario Committee on Taxation a proposé en 1967 que les conseils d'écoles publiques et séparées se partagent les impôts sur les compagnies en fonction de leurs effectifs. Dans le rapport de la Commission d'enquête sur la baisse des effectifs dans les écoles de l'Ontario, R.W.B. Jackson recommandait :

> Que les entreprises soient évaluées et taxées aux fins scolaires directement par la province et exemptées des taxes scolaires municipales. Le taux de la taxe scolaire sur les entreprises sera uniforme à travers la province et le produit de cette taxe servira à financer l'enseignement élémentaire (des systèmes séparé et public) et secondaire dans le cadre de la formule de péréquation qui s'applique aux subventions générales.[6]

Dans une allocution qu'elle prononçait en janvier 1981 devant les directeurs généraux des conseils scolaires, madame Bette Stephenson, alors ministre de l'Éducation, reconnaissait la nécessité d'un partage plus équitable :

> Une grande entreprise ne recrute pas uniquement ses employés dans la municipalité où elle est installée. Le coût de l'éducation de ces employés et de leurs enfants est donc en partie assumé par les conseils scolaires d'autres municipalités. En outre, les commerces et les industries tirent une part importante de leurs revenus de la population des autres municipalités. Par conséquent, il conviendrait peut-être, pour corriger cette situation, de mettre en commun les revenus tirés de cette catégorie d'évaluation et de les répartir entre tous les conseils scolaires en fonction de leurs besoins. (traduction libre)

---

[6] Commission d'enquête sur la baisse des effectifs dans les écoles de l'Ontario, *Rapport final*, 31 octobre 1978, recommandation n° 100, p. 296.

Le ministère de l'Éducation a par la suite élaboré un modèle de financement dont les divers groupes d'intérêt devaient discuter. Nous l'avons étudié. Nous nous sommes également penchés sur le rapport du comité consultatif sur le financement de l'éducation élémentaire et secondaire, ainsi que sur le rapport minoritaire, présentés à la ministre de l'Éducation le 6 février 1984.

Nous avons insisté dès le départ sur l'importance de l'égalité des chances en éducation au sein du système ontarien et, par conséquent, sur l'égalisation des ressources financières. En examinant la répartition de l'impôt sur les propriétés industrielles et commerciales entre les conseils scolaires, nous avons constaté qu'il existait sur ce plan de fortes disparités.

Les prévisions du ministère de l'Éducation pour 1985 indiquent que les évaluations commerciales et industrielles rajustées par élève de l'élémentaire varient de 2 880 $ à 371 778 $. Fait révélateur, les conseils d'écoles séparées catholiques sont les moins avantagés à cet égard, la moyenne provinciale s'établissant à 13 663 $ par élève comparativement à 103 354 $ par élève du palier élémentaire des conseils de l'éducation. Par ailleurs, l'évaluation commerciale et industrielle rajustée par élève de l'élémentaire de plusieurs conseils de l'éducation est elle aussi plutôt faible : Central Algoma, 13 911 $; Parry Sound Est, 19 902 $; Manitoulin, 25 976 $; comté de Bruce, 26 090 $; comté de Dufferin, 29 340 $; Parry Sound Ouest, 29 672 $; Hornepayne, 33 260 $; et Carleton, 36 095 $.

La répartition de l'évaluation foncière des industries et des commerces ne se limite pas au partage entre les conseils d'écoles publiques et séparées. Il s'agit plutôt d'un partage entre les conseils scolaires les plus avantagés et ceux qui sont le moins favorisés sur le plan de l'assiette fiscale. Les restrictions s'appliquant au prélèvement d'impôts fonciers commerciaux et industriels par les conseils d'écoles séparées représentent, avec la répartition géographique inégale des entreprises, l'une des causes principales des disparités financières.

Le principe de l'équité est fondamental. Il semble y avoir un désir sincère de fournir une juste part des ressources disponibles à chaque élève, où qu'il habite. Ceux qui s'opposent à la redistribution ne remettent pas ce principe en question, mais la contestent pour plusieurs raisons faciles à comprendre. Ils sont inquiets des conséquences de la diminution considérable des revenus locaux à laquelle risquent de faire face les conseils dont l'assiette sera réduite. Ils s'interrogent sur les aspects techniques des diverses approches susceptibles d'être adoptées. Ils s'inquiètent en outre de ce qu'il n'y ait aucune garantie que les revenus provenant de l'évaluation foncière des industries et des commerces soient totalement consacrés à l'éducation si la province les prélève directement ou indirectement. Nous admettons l'éventualité de ces problèmes et difficultés ainsi que le bien-fondé de ces préoccupations, mais nous estimons qu'il n'en faut pas moins continuer à chercher à atteindre notre objectif fondamental, l'équité.

À l'appui du principe d'équité dans le partage de l'assiette fiscale, il convient de prendre en considération les points suivants.

1) Aux termes du paragraphe 126(1) de la *Loi sur l'éducation*, une personne morale, c'est à dire une societé, "peut demander que la totalité ou une partie du terrain...et que la totalité ou une partie de l'évaluation commerciale ou d'autres évaluations de la personne morale établies aux termes de la *Loi sur l'évaluation foncière*, soient inscrites, imposées et évaluées aux fins de l'école séparée".

Le paragraphe 126(5) précise toutefois que : "À moins que toutes les actions ne soient détenues par des catholiques, la part ou la partie de ces évaluations foncière et commerciale ou d'autres évaluations devant être imposées et évaluées ne doit pas représenter un prorata de l'ensemble de ces évaluations qui soit supérieur au rapport qui existe entre le montant des actions ainsi détenues et le montant total des actions".

Dans le cas des grandes entreprises, il s'est révélé à peu près impossible de déterminer l'appartenance confessionnelle des détenteurs de ces actions. C'est pour cette raison que l'assiette d'évaluation attribuée aux conseils d'écoles séparées catholiques est considérablement tronquée, car les évaluations des personnes morales non désignées sont inscrites et attribuées aux fins des écoles publiques.

Il est possible de remédier à cette irrégularité en modifiant le paragraphe 126(5) de la *Loi sur l'éducation* de façon que les évaluations qui ne sont pas désignées aux fins des écoles publiques ou des écoles séparées soient réparties entre ces deux systèmes en fonction des effectifs scolaires ou de la population totale de chaque système, ou en fonction de la proportion de l'évaluation résidentielle et agricole des conseils. Cette modification assurerait à l'échelle régionale un partage équitable de l'évaluation des industries et des commerces entre les conseils scolaires à l'intérieur de limites géographiques qui seraient clairement définies.

Nous recommandons :

19. Que le paragraphe 126(5) de la *Loi sur l'éducation* soit modifié de façon que l'évaluation d'une personne morale d'une municipalité qui n'est pas spécifiquement désignée aux fins des écoles publiques ou séparées soit répartie entre les écoles publiques et séparées dans la même proportion que forment entre elles les évaluations résidentielles et agricoles de leurs conseils respectifs.

2) Les personnes morales peuvent affecter leur impôt foncier et leur taxe commerciale aux écoles séparées en fonction de la proportion des actions détenues par des catholiques, mais les sociétés en nom collectif ne le peuvent pas. Aux termes des dispositions actuelles traitant des sociétés en nom collectif, les impôts que versent ces sociétés ne peuvent être affectés au système d'écoles séparées que si tous les associés sont catholiques. Si un seul associé n'est pas catholique, la totalité des impôts est automatiquement affectée aux écoles publiques.

Les impôts sur les sociétés en nom collectif devraient être équitablement répartis entre les écoles publiques et les écoles séparées en fonction de la proportion que représente le nombre d'associés catholiques qui désirent

soutenir les écoles séparées par rapport aux autres associés de la société en nom collectif. La proportion des avoirs de chaque associé de la société en nom collectif peut être facilement déterminée, particulièrement lorsqu'il existe un contrat de société précisant la part de chacun.

Il convient de modifier l'article 126 de la *Loi sur l'éducation* pour que les impôts sur les sociétés en nom collectif soient répartis comme nous venons de l'expliquer. Les sociétés en nom collectif seraient alors traitées sur le même pied que les personnes morales dans les dispositions des paragraphes 126(1) et 126(5) de la *Loi sur l'éducation.*

Nous recommandons :

20. Que l'article 126 de la *Loi sur l'éducation* soit modifié pour permettre aux sociétés en nom collectif d'affecter une partie de leur évaluation aux fins des écoles séparées lorsqu'un ou plusieurs associés sont catholiques.

3) L'évaluation des industries et des commerces devrait servir exclusivement au financement des dépenses approuvées. La province pourrait fixer et publier chaque année des taux au mille s'appliquant à l'évaluation commerciale et industrielle qui représenteraient une part locale lors du calcul des subventions générales. Le taux au mille de l'évaluation commerciale et industrielle de chaque conseil scolaire comprendrait, s'il y a lieu, une part supplémentaire égale à la somme spécifiquement prélevée par le conseil au titre de l'évaluation résidentielle et agricole en vue de financer ses dépenses non approuvées. Si la totalité des revenus provenant de l'évaluation des industries et des commerces entrait dans le calcul des subventions générales s'appliquant aux dépenses approuvées, cela assurerait en fait la péréquation de cette source de revenus à l'échelle provinciale.

Nous recommandons :

21. Que la province fixe chaque année des taux au mille s'appliquant à l'évaluation des industries et des commerces qui rapporteraient la totalité des revenus locaux provenant des impôts actuels sur cette catégorie d'évaluation, que ces revenus locaux servent au calcul des subventions générales versées aux conseils scolaires jusqu'à concurrence du plafond de dépenses approuvées, et que ces taux au mille soient rajustés chaque année.

4) Nous sommes d'avis que l'adoption des recommandations ci-dessus assurerait une plus grande équité. Nous sommes toutefois conscients des déplacements du fardeau fiscal susceptibles de se produire et nous préconisons qu'une approche graduelle soit prévue dans la stratégie de mise en oeuvre adoptée, quelle qu'elle soit. Plus particulièrement, comme les taux au mille prélevés par les différents conseils scolaires s'appliquent en fait à la totalité du financement des conseils, y compris aux dépenses non approuvées, les taux au mille fixés par le gouvernement provincial devront tenir compte des répercussions réelles qu'ils sont susceptibles d'avoir dans chaque circonscription.

Nous recommandons :

22. Que le gouvernement provincial adopte une stratégie de gradation pour éviter les déplacements excessifs du fardeau fiscal à l'échelon local.

Maintien de l'impôt foncier

En dépit des injustices qu'il convient de corriger et dont nous avons traité dans les sections qui précèdent, le maintien de l'impôt foncier au nombre des sources de financement de l'éducation comporte des avantages. L'impôt foncier est très visible et est assujetti à certaines contraintes par le biais du taux au mille. Par exemple, si seules les propriétés résidentielles et agricoles doivent servir au financement des dépenses non approuvées, il convient alors de laisser aux instances locales le soin de prendre les décisions touchant ces dépenses. La qualité de l'éducation à l'échelle locale est alors fonction des ressources financières que les instances locales sont disposées à prélever.

L'impôt foncier a l'avantage de pouvoir être calculé et perçu rapidement. En Amérique du Nord, il a une longue histoire et est largement utilisé, ce qui joue en faveur de son maintien comme source fiscale. Sa disparition créerait d'ailleurs un vide fiscal sur lequel d'autres organismes percepteurs pourraient bien se ruer. Les aspects régressifs de l'impôt foncier peuvent pour leur part être allégés au moyen de crédits d'impôt et d'exemptions de base. En outre, l'impôt foncier est stable et moins sensible aux soubresauts de l'économie que les autres formes d'impôt.

Si, comme nous le préconisons, des méthodes d'évaluation plus modernes et plus équitables sont adoptées, le principal avantage de l'impôt foncier résidera dans le lien direct qui se nouera entre l'éducation et la collectivité locale. Les conseils scolaires sont des entités élues qui reflètent les valeurs et les objectifs de ces collectivités. Le solide appui en faveur du maintien ou de l'amélioration de la responsabilité financière et de l'obligation de rendre des comptes à l'échelon local mérite d'être renforcé. On nous a fait valoir avec insistance qu'il importe de préserver le pouvoir de perception de l'impôt foncier consacré à l'éducation accordé aux conseils scolaires. Les tenants de l'impôt foncier s'inquiètent de ce que la suppression de la proportion de cet impôt consacrée à l'éducation et le remplacement de cette source de revenus par d'autres formes de revenus fiscaux ferait passer une responsabilité fiscale importante et fondamentale à un gouvernement de palier supérieur. Du point de vue des conseils scolaires, un palier supérieur de gouvernement risque d'être moins accessible, plus détaché de la scène locale et par conséquent incapable de comprendre ou de satisfaire les besoins particuliers de chaque collectivité. Lors de l'examen des diverses possibilités de financement qui suit, nous avons donc considéré l'impôt foncier comme une source de revenus valable et viable qui mérite d'être retenue à l'échelon local pour financer l'éducation.

Impôt scolaire sur le revenu des particuliers

Le principe d'équité et le désir de corriger les injustices actuelles du système d'impôt foncier ont été à la source de plus d'une discussion mouvementée sur les diverses méthodes de financement de l'éducation. Une des possibilités envisagées consistait à remplacer l'impôt foncier résidentiel par un impôt qui assurerait un partage équitable du financement selon la capacité de payer. Nous avons pensé que ce principe pourrait prendre la forme d'un impôt spécial sur le revenu des particuliers.

Les principaux arguments à l'appui du financement de l'éducation par le biais d'un impôt sur le revenu des particuliers sont issus du principe d'équité. Cette forme d'impôt est en effet considérée plus juste que l'impôt foncier. Compte tenu du fait que tout le monde bénéficie de l'excellence du système d'éducation ontarien, chacun y contribuerait en fonction de sa capacité d'accès aux biens et services.

L'impôt spécial sur le revenu des particuliers rendrait les contributions à l'éducation plus visibles qu'elles ne le sont actuellement. Une famille habitant sous un même toit pourrait par exemple contribuer plusieurs fois en fonction du nombre de salariés qui en font partie plutôt que selon l'évaluation de la propriété d'un seul de ses membres. Un tel impôt sur le revenu pourrait être régulièrement prélevé à la source et constituerait une assiette fiscale plus étendue tout en améliorant le principe de l'universalité. Il contribuerait également à amoindrir les problèmes que pose actuellement l'évaluation foncière.

La redistribution des revenus qui est susceptible de résulter d'un partage plus équitable du fardeau fiscal n'est pas à négliger. En outre, l'impôt foncier toucherait moins durement les ménages au cours de la période où une part importante des revenus disponibles est consacrée au logement. Pour toutes ces raisons, nous avons discuté longuement de la possibilité de remplacer l'impôt foncier par un impôt sur le revenu des particuliers comme source de financement de l'éducation.

Éventail des possibilités de financement de l'éducation

Dans les sections qui précèdent, nous avons discuté des finances de l'Ontario et des subventions provinciales à l'éducation, des revenus locaux provenant de l'impôt foncier et de la possibilité d'instaurer un impôt scolaire sur le revenu des particuliers. Nous nous sommes également penchés sur d'autres sources de revenus pouvant servir au financement de l'éducation, comme une retenue sur le salaire, la taxe de vente, les cotisations des usagers et les loteries, mais nous ne les avons pas jugées valables.

Lors de notre examen de l'éventail des possibilités de financement de l'éducation, nous nous sommes laissés guider par un idéal, l'égalité des chances en éducation, et particulièrement par le concept d'un système d'éducation accessible à tous et dont tous les résidents ontariens admissibles pourraient se prévaloir sans avoir à payer de frais directs. Notre tâche consiste donc à trouver le plus juste équilibre possible entre le gouvernement

provincial et les conseils scolaires et au bout du compte, cela va de soi, la répartition la plus équitable qui soit du fardeau fiscal entre les contribuables ontariens.

Le financement de l'éducation par la province est l'une des diverses possibilités qui s'offrent à nous. Le financement intégral par le gouvernement provincial permettrait d'aborder l'égalité des chances en éducation dans son contexte le plus vaste et se prêterait à une formule de financement de programmes. D'autres provinces appliquent d'ailleurs diverses formes de financement provincial. Nous sommes toutefois d'avis que le financement intégral par la province ne constitue pas dans l'immédiat une solution viable en Ontario, compte tenu des réalités administratives et politiques qui y prévalent actuellement. Nous ne croyons pas non plus que le transfert de l'entière responsabilité du financement aux conseils scolaires locaux soit approprié pour le moment.

Dans nos efforts en vue de trouver un juste équilibre entre les principales sources de revenu pouvant servir au financement de l'éducation, nous nous sommes penchés sur le mode de financement actuel. Selon les chiffres estimatifs pour 1985 reproduits au graphique 5.1, la plus grande partie des coûts de l'éducation de 6,8 milliards de dollars est financée par le biais des subventions provinciales, soit 3,1 milliards ou 46 p. 100, de l'impôt foncier résidentiel et agricole, soit 2,2 milliards ou 32 p. 100, et de l'impôt foncier sur les industries et les commerces, soit 1,5 milliard ou 22 p. 100. La province et les instances locales se partagent donc les coûts dans une proportion de 46 et 54 pour cent.

Nous avons étudié trois possibilités de financement dont nous discuterons dans les paragraphes qui suivent et que nous résumerons au graphique 5.2.

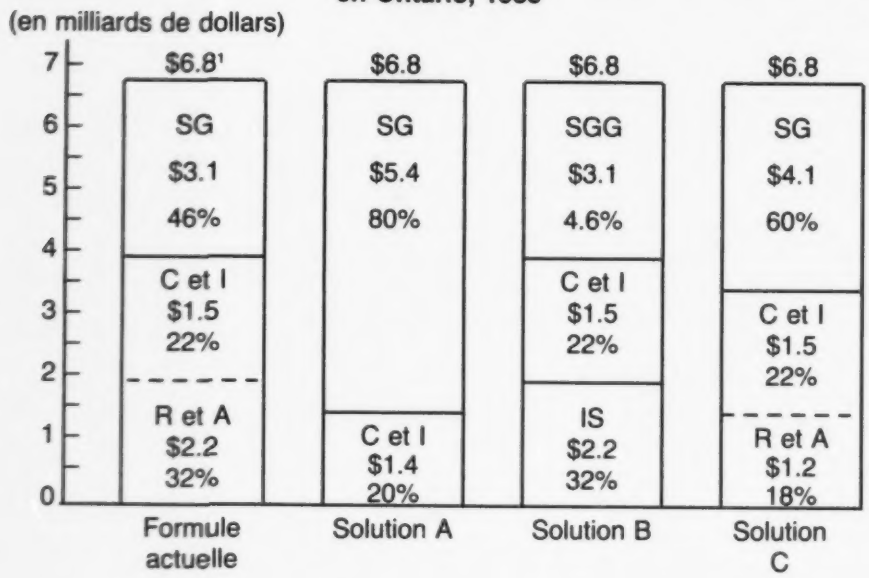
Solution A: Financement au moyen de subventions provinciales et de l'impôt foncier sur l'évaluation commerciale et industrielle

La contribution provinciale serait portée à 80 p. 100 des coûts et le solde de 20 p. 100 proviendrait de l'impôt foncier sur l'évaluation des industries et des commerces, ce qui permettrait de ne plus compter sur l'évaluation résidentielle et agricole.

Cette méthode serait susceptible de réduire au minimum le recours à l'évaluation résidentielle et agricole pour financer l'éducation et d'atténuer les répercussions des politiques et des méthodes injustes qui caractérisent l'évaluation et la perception de l'impôt foncier. En outre, la province ayant une assiette fiscale et des revenus plus étendus que ceux des conseils scolaires, elle serait en mesure de tenir son engagement de contribuer davantage (80 p. 100) aux coûts de l'éducation. Les crédits seraient puisés dans le Fonds du revenu consolidé sous forme de revenus généraux et de recettes fiscales qui proviendraient notamment de sources telles que l'impôt sur le revenu des particuliers et la taxe de vente au détail.

Nous préconisons le maintien de l'impôt foncier commercial et industriel affecté au financement de l'éducation. Le gouvernement provincial pourrait fixer chaque année les taux au mille s'appliquant à cette catégorie

Graphique 5.2 **Solutions pour le financement de l'éducation en Ontario, 1985**



Remarque : SG: subventions générales; C et I : impôt foncier sur l'évaluation commerciale et industrielle; R et A : impôt foncier sur l'évaluation résidentielle et agricole; IS : impôt scolaire.

1 Estimation du total des dépenses des conseils scolaires pour 1985, soit les dépenses approuvées aux fins de subventions (5,8 milliards) et les dépenses non approuvées (1,0 milliard).

d'évaluation et permettant de percevoir à l'échelon local les sommes nécessaires, qui serviraient avant tout à financer les dépenses approuvées des conseils scolaires. Le financement de toutes les dépenses non approuvées qui dépasseraient les nouveaux plafonds fixés devrait provenir exclusivement de l'évaluation résidentielle et agricole.

Il faudrait toutefois veiller à ce que la hausse des contributions provinciales serve bel et bien de substitut à l'impôt foncier résidentiel et agricole et qu'elle ne soit pas un prétexte à une escalade des dépenses dans le domaine de l'éducation. Les conseils scolaires ou les administrations municipales pourraient en effet être tentés de tirer parti de cette assiette fiscale inutilisée, au détriment de citoyens mal informés, et de continuer à percevoir ces impôts auxquels la population est habituée pour les utiliser à d'autres fins. Il faudrait de surcroît prendre des mesures pour s'assurer que les économies en impôts fonciers résidentiels et agricoles profitent aux locataires et aux propriétaires. Il faudrait par ailleurs, étudier la question des propriétaires non résidents de façon qu'ils continuent à contribuer à l'éducation.

Solution B : Financement au moyen de subventions provinciales, de l'impôt foncier sur l'évaluation commerciale et industrielle et d'un impôt scolaire sur le revenu des particuliers

L'éducation en Ontario serait principalement financée à partir de trois sources : les subventions provinciales puisées au Fonds du revenu consolidé (46 p. 100); l'impôt foncier sur l'évaluation commerciale et industrielle (22 p. 100); et un impôt scolaire sur le revenu des particuliers (32 p. 100), cette dernière source remplaçant l'impôt foncier sur l'évaluation résidentielle et agricole.

D'après les données les plus récentes sur les finances de l'Ontario, on estime qu'en 1985-1986 le revenu des particuliers sera de l'ordre de 153,5 milliards de dollars[7]. Pour remplacer l'impôt foncier actuel de 2,2 milliards sur l'évaluation résidentielle et agricole, il faudrait prélever sur ces revenus personnels de 153,5 milliards un impôt approximatif de 1,4 p. 100. Ce taux d'imposition pourrait être appliqué uniformément, quelle que soit la tranche de revenu du contribuable, ou être échelonné de 1 à 2 p. 100 en fonction des diverses tranches de revenu. Évidemment, ces taux d'imposition devraient être rajustés ou redressés chaque année en fonction des fluctuations de l'ensemble des revenus et des dépenses d'une année à l'autre.

Les arguments à l'appui de cette solution, plus précisément en faveur d'un impôt scolaire pour remplacer l'impôt foncier sur l'évaluation résidentielle et agricole, sont exposés à la section traitant de l'impôt scolaire sur le revenu des particuliers. Cette solution soulève les mêmes inquiétudes que la solution A, soit le financement des dépenses non approuvées, la nécessité de remettre les sommes non prélevées aux locataires et de protéger l'assiette fiscale libérée de l'évaluation résidentielle, ainsi que la question des propriétaires non résidents.

Solution C : Financement au moyen de subventions provinciales et de l'impôt foncier sur l'évaluation résidentielle et agricole et sur l'évaluation commerciale et industrielle

La proportion des dépenses financées par le biais de subventions provinciales puisées au Fonds du revenu consolidé passerait de 46 à 60 p. 100, celle de l'impôt foncier sur l'évaluation résidentielle et agricole serait ramenée de 32 à 18 p. 100.

Les contribuables soumis à l'impôt sur les propriétés résidentielles et agricoles bénéficieraient ainsi d'une réduction du fardeau fiscal. Cette catégorie d'impôt, qui a rapporté 2,2 milliards en 1985 (32 p. 100 des coûts totaux), tomberait à 1,2 milliard de dollars (18 p. 100 des coûts totaux). Ce manque à gagner serait compensé par une augmentation des subventions provinciales, qui passeraient de 3,1 milliards qu'elles étaient en 1985 à 4,1 milliards, soit une hausse de 1 milliard de dollars. Ces subventions couvriraient ainsi 60 p. 100 des coûts totaux s'élevant à 6,8 milliards de dollars.

Cette méthode de financement traduit la conviction que les contribuables versant un impôt foncier résidentiel et agricole devraient continuer

[7] Budget de l'Ontario pour 1985, tableau C8

à assumer une part équitable du financement de l'éducation en Ontario. Cependant, le fardeau fiscal de ces contribuables devrait être réduit du montant des subventions supplémentaires que la province pourrait être en mesure de puiser au Fonds du revenu consolidé. Là encore, cette solution soulève les mêmes inquiétudes que la solution A.

* * *

Nous avons tenté de trouver une combinaison appropriée de revenus pour le financement de l'éducation et une façon équitable de répartir le fardeau fiscal assumé par les résidents de l'Ontario. Nous avons examiné les ressources financières traditionnelles, soit les subventions générales provenant du Fonds du revenu consolidé et les revenus locaux tirés de l'impôt foncier. Nous avons également suggéré une source supplémentaire de revenus : un impôt scolaire sur le revenu des particuliers.

Nous en sommes arrivés à la conclusion que l'établissement de pourcentages pour le partage des coûts de l'éducation entre la province et les instances locales, ou entre les diverses sources de revenu, est une tâche ingrate. Par exemple, il serait difficile de demander à la province d'assurer une contribution de 60 p. 100, ou de quelque pourcentage que ce soit, des dépenses des conseils scolaires si ces dépenses ne sont pas soumises à un plafond.

Il y a des avantages à exprimer la participation provinciale en termes de pourcentage des coûts *approuvés*. Le gouvernement de l'Ontario peut déterminer quelles seront les dépenses des conseils scolaires approuvées aux fins des subventions. En 1985, les dépenses approuvées se sont élevées à environ 5,8 milliards de dollars, et ce, sur un total estimé à 6,8 milliards. La province pourrait modifier la façon d'exprimer sa participation en divisant le montant des subventions générales par le total des dépenses approuvées. Ainsi, étant donné des subventions générales de 3,1 milliards et des dépenses approuvées de 5,8 milliards, le pourcentage de la participation provinciale s'établirait à 53,5 p. 100.

Il serait approprié et valable que la province exprime son pourcentage de participation en fonction des dépenses approuvées sur lesquelles elle a droit de regard. En établissant un niveau de dépenses approuvées, le gouvernement de l'Ontario pourrait planifier et exprimer ses propres engagements financiers. C'est dans ce contexte que nous recommandons une hausse concertée de la participation provinciale portant, dans un avenir rapproché, le pourcentage des subventions provinciales à 60 p. 100 des coûts approuvés. Nous conseillons vivement à la province d'appliquer cette contribution supplémentaire à la hausse des plafonds de subventions, sujet qui est discuté plus avant au chapitre 6 et dans les recommandations 25 et 26.

Nous recommandons :

23. Que le gouvernement de l'Ontario réitère son engagement financier à l'égard du financement de l'éducation et qu'il prenne les mesures nécessaires en vue de porter sa contribution à 60 p. 100 des coûts approuvés.

Proposition en vue de la péréquation de la taxe scolaire provinciale par l'intermédiaire d'un crédit s'appliquant à l'impôt foncier affecté à l'éducation et d'un impôt scolaire sur le revenu

Nous nous sommes penchés sur les solutions précédentes, visant à un juste équilibre entre les diverses sources de financement de l'éducation, en ayant pour principal objectif d'atténuer les imperfections de l'impôt foncier et ses conséquences indésirables sur les contribuables soumis à l'évaluation résidentielle.

L'idée de remplacer l'impôt foncier résidentiel par un impôt sur le revenu des particuliers est certes attrayante, mais elle comporte des embûches réelles et potentielles inhérentes à l'abandon de la totalité ou d'une grande partie de l'impôt foncier. Nous pensons notamment à la formation d'un vide fiscal; à la diminution du pouvoir et du contrôle exercés par les instances locales; à l'incertitude quant aux moyens de remettre les économies d'impôt foncier aux locataires; à la perte des cotisations versées par les propriétaires non résidents; et au problème des glissements connus et insoupçonnés du fardeau fiscal des propriétaires aux salariés.

Lorsqu'on tient compte des préoccupations précédentes, on s'aperçoit qu'aucune des trois solutions n'est satisfaisante en tous points. Nous avons donc porté nos recherches sur une autre méthode susceptible de permettre d'atteindre le résultat escompté, soit de remplacer l'impôt foncier sur l'évaluation résidentielle et commerciale par un impôt scolaire sur le revenu des particuliers, sans pour autant rompre avec les traditions et les pratiques reconnues. Par conséquent, la proposition suivante est articulée sur les structures existantes et comporte de nouvelles caractéristiques destinées à assurer la péréquation de l'impôt consacré à l'éducation en instaurant un impôt scolaire sur le revenu des particuliers et des crédits d'impôt foncier.

Selon cette proposition, le financement de l'éducation en Ontario conserverait ses composantes actuelles : subventions provinciales, 46 p. 100, impôt foncier sur l'évaluation commerciale et industrielle, 22 p. 100 et impôt foncier sur l'évaluation résidentielle et agricole, 32 p. 100. Les revenus des conseils scolaires proviendraient toujours de ces sources de financement. Les conseils garderaient leur autonomie et leur pouvoir d'imposition, à la condition toutefois de financer les dépenses non approuvées par le seul intermédiaire de l'évaluation résidentielle et agricole.

Nous cherchons ici à alléger le fardeau de l'impôt foncier sur l'évaluation résidentielle et agricole imposé aux propriétaires et locataires ontariens, et à éliminer les imperfections et les conséquences néfastes de l'impôt foncier. Un impôt sur le revenu des particuliers revêt un caractère plus universel et plus équitable que l'impôt foncier. Bien que nous soyons favorables au maintien d'un impôt foncier direct sur l'évaluation résidentielle et agricole, nous croyons que l'incidence de cet impôt devrait être dirigée vers le revenu personnel.

Les contribuables soumis à l'évaluation résidentielle et agricole devraient donc pouvoir réclamer à la province un crédit d'impôt foncier égal à une proportion approuvée des impôt fonciers affectés à l'éducation et versés aux conseils scolaires locaux. Cette remise pourrait être intégrée aux calculs qui s'appliquent aux Ontariens dans la déclaration annuelle de revenu des particuliers. Pour ce qui est de la portion prélevée par la municipalité, le Programme ontarien de crédits d'impôt foncier pourrait continuer à s'appliquer aux résidents à faible revenu. Il semble approprié et réalisable du point de vue administratif de prévoir une disposition distincte selon laquelle les contribuables soumis à l'évaluation résidentielle pourraient réclamer un crédit complet ou partiel de l'impôt foncier versé au cours de l'année fiscale pour être affecté à l'éducation.

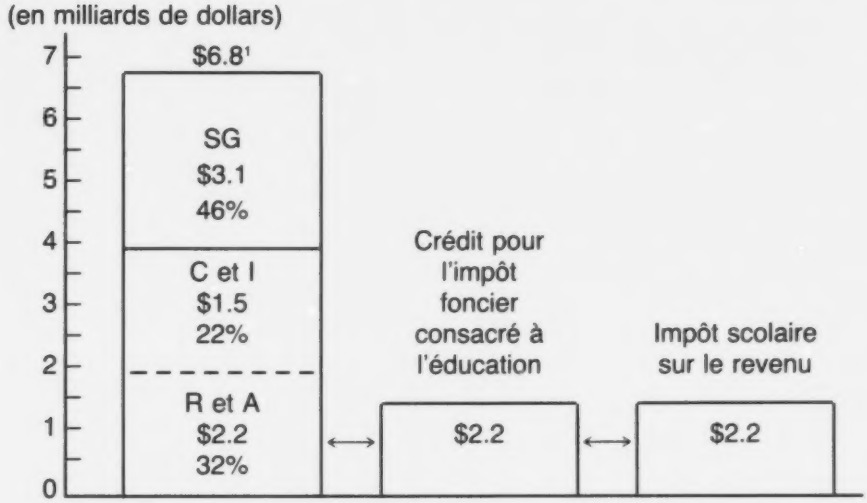
Seule la proportion de l'impôt foncier affectée aux dépenses scolaires approuvées serait admissible au crédit d'impôt; les taxes scolaires destinées aux dépenses non approuvées seraient exclues de ce programme. Pour réclamer son crédit d'impôt foncier au titre de l'éducation dans sa déclaration annuelle de revenu, le contribuable devrait justifier sa réclamation en joignant à sa déclaration une quittance d'impôt délivrée par la municipalité et attestant du paiement des impôt scolaires admissibles. La province pourrait définir et préciser les impôt "admissibles" et limiter ces derniers aux dépenses approuvées.

Le financement de ce programme de crédit d'impôt foncier pourrait être assuré par le prélèvement d'un impôt scolaire sur le revenu des particuliers. Le montant de cet impôt dépendrait de l'importance du crédit consenti aux contribuables soumis à l'évaluation résidentielle et de la catégorie de revenu choisie. Par exemple, un programme de crédit complet (2,2 milliard de dollars) commanderait un taux d'imposition de 1,4 p. 100, sur un revenu personnel total de 153,5 milliards. Ce taux d'imposition varierait selon que le revenu des particuliers choisi est le revenu net ou le revenu imposable, ou que le programme de crédit d'impôt adopté accorde un crédit complet ou partiel. Le graphique 5.3, basé sur les prévisions de 1985, illustre cette proposition.

Nous tenons à souligner que les ressources directement affectées au financement de l'éducation ne doivent pas être modifiées, mais que le fardeau fiscal des contribuables soumis à l'impôt sur l'évaluation résidentielle et agricole doit être atténué par un déplacement vers une assiette fiscale plus large, plus universelle et plus équitable, c'est-à-dire le revenu des particuliers. Le programme actuel de crédits d'impôt foncier de l'Ontario pourrait être élargi par l'instauration d'un impôt scolaire dans le cadre de la déclaration annuelle de revenu des Ontariens. Les contribuables soumis à l'évaluation résidentielle continueraient à payer des impôts fonciers aux conseils scolaires locaux en vue de financer l'éducation. Les propriétaires non résidents qui paient actuellement des impôts fonciers ne seraient admissibles au crédit d'impôt que s'ils remplissent une déclaration de revenu.

Les exemples hypothétiques des tableaux 5.2 et 5.3 illustrent les effets de cette proposition à l'échelle de la province et sur les contribuables pris individuellement.

Graphique 5.3 **Proposition en vue de la péréquation de la taxe scolaire provinciale par l'intermédiaire d'un crédit s'appliquant à l'impôt foncier destinée à l'éducation et d'un impôt scolaire sur le revenu, 1985**



Remarques : SG : Subventions générales; C et I : impôt foncier sur l'évaluation commerciale et industrielle; R et A : impôt foncier sur l'évaluation résidentielle et agricole.
Le crédit de 2,2 milliards s'appliquant à l'impôt foncier affecté à l'éducation qui fait l'objet de cette proposition représente un crédit complet équivalent à l'impôt foncier total sur l'évaluation résidentielle et agricole. L'impôt scolaire de 2,2 milliards sur le revenu est fondé sur un taux d'imposition de 1,4 p. 100 sur les revenus de 153,5 milliards des particuliers en Ontario.

1 Estimation du total des dépenses des conseils scolaires pour 1985, soit les dépenses approuvées aux fins de subventions (5,8 milliards) et les dépenses non approuvées (1,0 milliard).

Selon cette proposition, si une famille habitant sous un même toit compte plusieurs membres ayant un revenu, leurs cotisations totales à l'éducation par l'intermédiaire de l'impôt sur le revenu pourraient excéder le montant acutel de leur contribution par le biais de l'impôt foncier. D'autre part, les contribuables possédant plusieurs propriétés non productives de revenus locatifs pourraient recevoir des crédits d'impôt foncier d'un montant supérieur à l'impôt scolaire prélevé sur leurs revenus. Nous sommes toutefois d'avis que ces changements sont en accord avec notre conviction qu'il serait plus équitable de fonder le financement de l'éducation sur la capacité de payer d'un contribuable, mesurée en fonction de son revenu. Il nous semble que c'est sur le revenu imposable qu'il conviendrait d'appliquer l'impôt scolaire et le taux d'imposition.

Tableau 5.2 **Conséquences à l'échelle provinciale**

(a) Crédit complet pour l'impôt foncier destiné à l'éducation (impôt foncier résidentiel affecté à l'éducation en 1985 : 2,2 milliards)	$2,2 milliards
Revenus personnels : 153,5 milliards Taux d'imposition nécessaire : 1,4 % (1,4 % x 153,5 milliards)	2,2 milliards
Besoins nets	AUCUN
(b) Crédit partiel pour l'impôt foncier destiné à l'éducation Disons 50 % x 2,2 milliards	$ 1,1 milliard
Taux d'imposition nécessaire : 0,7 % (0,7 % x 153,5 milliards)	1,1 milliard
Besoins nets	AUCUN

Remarque : Le taux d'imposition variera selon que le revenu choisi sera le "revenu net" ou le "revenu imposable".

Ces chiffres sont basés sur les prévisions de 1985. Les projections pour les années ultérieures seraient différentes; elles dépendraient en effet du montant des dépenses des conseils scolaires, des subventions provinciales, du revenu personnel et de l'impôt foncier. Par exemple, la mise en oeuvre de la recommandation 23, soit que la province porte sa contribution à 60 p. 100 des coûts approuvés, modifierait le calcul du crédit d'impôt foncier au titre de l'éducation.

Sur le plan administratif, les répercussions seraient considérables. Il faudrait en effet concevoir une formule de calcul du crédit ontarien pour l'impôt foncier destiné à l'éducation et l'intégrer à la déclaration annuelle de revenu; adapter la facture de l'impôt foncier municipal en y indiquant la proportion consacrée aux dépenses scolaires approuvées et non approuvées; et s'assurer que les locataires, qui paient des impôt fonciers indirects par le biais des loyers, soient en mesure de réclamer le crédit d'impôt.

La mise en oeuvre de cette proposition ferait intervenir plusieurs ministères ayant des reponsabilités dans les domaines suivants : planification fiscale, politiques économiques et fiscales, politiques d'évaluation foncière et d'impôts fonciers et affaires municipales. Bien que la proposition s'attaque au problème du financement de l'éducation, nous sommes parfaitement conscients qu'elle touche l'ensemble de la politique du gouvernement en matière de fiscalité et de répartition du revenu des résidents de l'Ontario. Nous sommes d'avis que le gouvernement devrait étudier de près cette proposition, dont l'objectif est de mettre en place la méthode de financement de l'éducation la plus appropriée.

Tableau 5.3 **Contribuables**

Impôt foncier hypothétique

Municipal	Éducation		Total
	Dépenses approuvées	Dépenses non approuvées	
1 000 $	900 $	100 $	2 000 $

(a)	Revenu personnel		80 000 $
	Impôt scolaire sur le revenu (1,4 %)	1 120 $	
	Crédit pour l'impôt foncier affecté à l'éducation (dépenses approuvées seulement)	900	
	Impôt net	+220$	
(b)	Revenu personnel		40 000 $
	Impôt scolaire sur le revenu (1,4 %)	560 $	
	Crédit pour l'impôt foncier affecté à l'éducation (dépenses approuvées seulement)	900	
	Impôt net	−340$	
(c)	Revenu personnel		15 000 $
	Impôt scolaire sur le revenu (1,4 %)	210 $	
	Crédit pour l'impôt foncier affecté à l'éducation (dépenses approuvées seulement)	900	
	Impôt net	−690$	

Nous recommandons :

24. Que le gouvernement de l'Ontario instaure un programme de crédits d'impôt foncier au titre de l'éducation à l'intention des contribuables soumis à l'évaluation résidentielle et agricole et que ce programme soit financé au moyen d'un impôt scolaire sur le revenu des particuliers.

* * *

En résumé, nous en arrivons à la conclusion que le gouvernement dispose d'une assiette fiscale plus vaste et plus universelle que les conseils scolaires pour prélever les fonds destinés à l'éducation. Nous recommandons par conséquent que la province augmente sa contribution en la portant à 60 p. 100 des coûts approuvés.

Nous continuons à soutenir que l'impôt foncier est un moyen valable et adéquat pour assurer une partie du financement de l'éducation. Nous sommes cependant préoccupés par les inégalités et les problèmes inhérents au système actuel d'évaluation foncière et d'impôt foncier, et proposons des solutions pour surmonter ces difficultés. Il s'agit notamment d'une réforme de la méthode de calcul des facteurs de péréquation de l'évaluation, d'une réévaluation sur une base régionale et du partage de l'évaluation commerciale et industrielle.

Nous avons présenté et analysé trois solutions au problème du financement de l'éducation. Elles comportaient diverses combinaisons de subventions provinciales et d'impôt foncier, et une nouvelle source de revenu : un impôt scolaire sur le revenu. Comme aucune de ces solutions ne nous satisfaisait totalement, nous avons mis de l'avant une proposition visant à faire passer de l'impôt foncier à un nouvel impôt scolaire sur le revenu le fardeau fiscal de l'éducation. Bien que les répercussions administratives du nouveau programme de crédits d'impôt et d'impôt scolaire sur le revenu soient considérables, nous pressons le gouvernement d'assurer avec rigueur la mise en oeuvre de cette proposition.

6. PARTAGE DES RESSOURCES FINANCIÈRES

Dans le cadre du présent chapitre, nous analyserons la répartition des ressources fiancières de l'Ontario entre les conseils scolaires. Nous étudierons et commenterons les mécanismes actuels de répartition et nous formulerons des recommandations.

Subventions générales

Le programme de subventions à pourcentage variable mis en place en 1969 prévoyait l'octroi de subventions globales aux instances scolaires locales, qui étaient pour leur part responsables de l'utilisation de ces sommes. Pour résoudre le problème de l'égalité des chances en éducation, le programme prévoyait des subventions de péréquation. La péréquation se fondait sur le principe que le fardeau financier de chaque conseil scolaire était directement proportionnel à ses dépenses, et que tous les conseils, indépendamment de l'assiette locale de l'impôt, devaient avoir un taux au mille identique pour un niveau de dépenses approuvées comparable.

Le régime de péréquation du taux au mille actuellement en vigueur a été mis sur pied en 1978. Il respecte toujours les principes fondamentaux de l'égalité des chances en éducation et de la péréquation de ressources financières. Il se fonde sur le principe du rendement égal pour un effort égal, c'est-à-dire que tous les conseils ayant le même niveau de dépenses ordinaires approuvées par élève se voient attribuer le même taux au mille sur leur évaluation foncière rajustée. Ainsi, quelle que soit l'importance de l'assiette fiscale locale, tous les conseils scolaires ayant un niveau comparable de dépenses approuvées doivent faire un "effort fiscal" similaire et ont les mêmes revenus par une combinaison des recettes provenant de l'impôt foncier local et des subventions versées par le gouvernement provincial.

Le régime permet de redresser les disparités locales pour ce qui est des dépenses approuvées, limitées à un certain plafond. Toutefois, les conseils scolaires sont responsables du financement des dépenses qui excèdent ce plafond. C'est à cet égard que le concept de la péréquation comporte des lacunes, car l'assiette fiscale locale dont bénéficient les conseils scolaires, qui est évaluée par le biais de l'évaluation rajustée par élève, varie énor-

mément. Le taux au mille rajusté d'un conseil scolaire privilégié sur le plan de l'évaluation génère des recettes fiscales par élève plusieurs fois supérieures à celles que peut recueillir un conseil scolaire ayant le même taux au mille rajusté, mais désavantagé sur le plan de l'évaluation. Or, quand vient le temps de financer les dépenses non approuvées, les subventions provinciales ne viennent pas compenser le manque de revenus locaux des conseils scolaires démunis sur le plan de l'évaluation.

Pour les besoins de notre étude des mécanismes de financement et des formules de calcul des subventions, il nous a donc fallu répartir les dépenses en deux catégories : celles qui sont endeça des plafonds des subventions et celles qui sont en excédent de ces plafonds.

Plafonds de dépenses ordinaires

Les plafonds s'appliquant aux dépenses ordinaires, que l'on désigne généralement par le terme plafonds des subventions, représentent les dépenses ordinaires maximales par élève reconnues dans le calcul des subventions provinciales.

Les plafonds des subventions représentent les coûts de fonctionnement moyens associés à la prestation de programmes et de services de base, comprenant les salaires des enseignants (72 p. 100), les autres salaires (10 p. 100), les fournitures (15 p. 100) et l'énergie (3 p. 100). Le ministère de l'Éducation révise et rajuste chaque année les plafonds des subventions en fonction des hausses annuelles que connaissent ces composantes. De plus, des facteurs de pondération sont appliqués à ces plafonds pour tenir compte des dépenses supplémentaires que chaque conseil doit engager en raison, par exemple, de la faible densité de population, de la taille du conseil et des écoles, de l'éloignement et de la distance, de l'enseignement en deux langues, des programmes d'enseignement technique et de l'enseignement compensatoire.

Les plafonds des subventions établis en 1970 ont connu des hausses considérables. De 500 $ par élève de l'élémentaire en 1970, le plafond était passé à 2 396 $ en 1985, soit une hausse de 1 896 $ ou de 379,2 p. 100. En 1970, le plafond par élève du secondaire était de 1 000 $; il était fixé à 3 275 $ en 1985, soit une augmentation de 2 275 $ ou de 227,5 p. 100. Au cours de la même période, l'indice des prix à la consommation a augmenté d'environ 210 p. 100. Le tableau 6.1 indique les plafonds en vigueur de 1970 à 1985.

Bon nombre des exposés et des mémoires présentés à la commission traitaient de l'efficacité des plafonds de subventions en tant que variable clé dans le calcul des dépenses reconnues et, partant, des subventions provinciales versées aux conseils scolaires. La question d'un financement adéquat est au coeur des préoccupations des conseillers scolaires, des administrateurs, des enseignants et des membres de cette commission. Les plafonds actuellement en vigueur semblent insuffisants vu que les dépenses de la plupart des conseils scolaires excèdent maintenant les plafonds établis, après

Tableau 6.1 **Plafond des subventions par élève en Ontario de 1970 à 1985**

Année	*Élémentaire* Par élève ($)	*Élémentaire* Hausse par rapport à l'année précédente (%)	*Secondaire* Par élève ($)	*Secondaire* Hausse par rapport à l'année précédente (%)
1970	500	–	1 000	–
1971	545	9,00	1 060	6,00
1972	595	9,17	1 100	3,77
1973	630	5,88	1 130	2,73
1974	704	11,75	1 231	8,94
1975	926	31,53	1 441	17,06
1976	1 080	16,63	1 556	7,98
1977	1 197	10,83	1 712	10,02
1978	1 299	8,53	1 841	7,54
1979	1 409	8,47	1 983	7,71
1980	1 546	9,72	2 154	8,64
1981	1 730	11,90	2 403	11,56
1982	1 972	13,99	2 718	13,11
1983	2 171	10,09	2 978	9,57
1984	2 297	5,80	3 140	5,44
1985	2 396	4,31	3 275	4,30

Source : Ministère de l'Éducation de l'Ontario

pondération. D'après les chiffres du ministère de l'Éducation[1] pour 1984, 61 des 71 composantes élémentaires des conseils de l'éducation (86 p. 100), 23 des 50 conseils d'écoles séparées (46 p. 100) et 67 des 71 composantes secondaires des conseils de l'éducation (94 p. 100) ont effectivement engagé des dépenses supérieures au plafond qui leur avait été attribué.

Nous nous sommes penchés sur les causes possibles du dépassement des plafonds fixés. L'opinion la plus courante est que les plafonds sont dépassés parce qu'ils sont trop bas. On pourrait toutefois soutenir que de tels dépassements se sont produits parce que les dépenses des conseils scolaires ont augmenté au fil des ans plus rapidement que les hausses apportées aux plafonds et indépendamment de celles-ci.

Les plafonds des subventions provinciales devraient faire l'objet de majorations réalistes qui compenseraient au moins les augmentations annuelles du coût des biens et services. Toutefois, comme les conseils scolaires peuvent établir leurs budgets sans que la province ait droit de regard sur les dépenses, et compte tenu du fait que ces budgets sont le reflet des priorités et des besoins locaux ainsi que de l'ampleur du financement que les contribuables sont prêts à accorder, il ne faut pas s'attendre à ce que la

[1] Ministère de l'Éducation de l'Ontario, septembre 1985

province fixe les plafonds en fonction de dépenses décidées à l'échelon local. En effet, si les plafonds étaient fixés directement en fonction des dépenses réelles des conseils scolaires, la province jugerait nécessaire d'examiner les budgets locaux et de les autoriser. Un lien aussi direct pourrait amener le gouvernement à s'immiscer dans les négociations des salaires et des avantages sociaux des employés, qui représentent plus de 80 p. 100 des dépenses approuvées.

Nous sommes néanmoins conscients des répercussions du dépassement des plafonds. L'éventail de ces dépassements est tel qu'il serait difficile d'établir un niveau pouvant être considéré vraiment équitable et adéquat. En 1984 par exemple, les dépenses par élève les plus élevées dépassaient le plafond d'environ 1 000 $ à l'élémentaire et d'environ 1 200 $ au secondaire. Si les plafonds provinciaux avaient été relevés de 200 $ par élève la même année, le nombre de conseils scolaires ayant dépassé le "nouveau" plafond aurait chuté sensiblement : à 19, soit 27 p. 100, (comparativement à 61, ou 86 p. 100) dans le cas des composantes élémentaires des conseils de l'éducation; à 1, soit 2 p. 100 (comparativement à 23, ou 46 p. 100) dans le cas des conseils d'écoles séparées; et à 50, soit 70 p. 100 (comparativement à 67, ou 94 p. 100) pour ce qui est des composantes secondaires des conseils de l'éducation.

Toutes les hausses apportées aux plafonds devraient s'accompagner de subventions provinciales supplémentaires. Si les plafonds étaient augmentés sans apport de subventions générales additionnelles, les rajustements qui seraient nécessairement apportés aux taux au mille de base sur les dépenses ordinaires entraîneraient inévitablement des déplacements importants dans la répartition actuelle du total des subventions. Les conseils scolaires qui ont respecté les plafonds ne bénéficieraient pas nécessairement de leur hausse et pourraient se voir obligés d'accroître la contribution locale si les taux au mille de base étaient augmentés.

Le public est peu renseigné sur l'objectif qui sous-tend l'existence des plafonds et sur la raison d'être, la justification et le calcul de leurs composantes. On nous a suggéré à plusieurs reprises que le ministère de l'Éducation diffuse de l'information sur le calcul des plafonds en fonction de l'éventail des programmes et services offerts à chaque élève.

Les plafonds pourraient être plus étroitement reliés aux types de programmes et de services offerts, aux années d'études visées et aux coûts qui leur sont associés. L'établissement de plafonds distincts qui seraient fonction des années d'études et des niveaux de difficulté est une idée qui mérite d'être explorée en étroite collaboration avec toutes les parties en cause. Le mode actuel de calcul fondé sur le nombre d'élèves pourrait être conservé et modifié par l'ajout de montants distincts qui représenteraient par exemple le jardin d'enfants, les cycles primaire et moyen, et les cycles intermédiaire et supérieur. Une amélioration de ce genre pourrait être poussée encore plus loin par l'examen et le financement des programmes, qui s'ajouteraient à certains des facteurs de pondération existants ou les remplaceraient.

Nous recommandons :

25. Que le ministère de l'Éducation établisse des plafonds de subventions par élève plus réalistes et qu'il prévoie des subventions générales supplémentaires;

et

26. Que le Ministère utilise des techniques précises de calcul des coûts, qu'il expose clairement les composantes des plafonds et qu'il étudie la possibilité d'établir des plafonds distincts qui seraient fonction des cycles d'études, des niveaux de difficulté et des programmes offerts.

Dépenses non reconnues dans le calcul des subventions

Dans la section qui précède, nous avons souligné les problèmes qu'entraîne le dépassement des plafonds fixés. Ces dépenses excédentaires ne sont pas reconnues lors du calcul des subventions provinciales et les conseils scolaires en sont financièrement responsables.

Nous reconnaissons que c'est pour être en mesure de répondre aux demandes et aux besoins locaux que les conseils scolaires engagent des dépenses supérieures aux plafonds établis. Les décisions prises localement relativement aux salaires et aux avantages sociaux des employés, aux taux d'encadrement des élèves, au nombre d'élèves par classe et aux programmes spéciaux destinés à répondre aux besoins de la collectivité obligent souvent les conseils à engager des dépenses de fonctionnement et d'immobilisations qui excèdent le montant admissible aux subventions provinciales.

Comme les conseils scolaires ne disposent pas tous de la même assiette d'impôt foncier, ils n'ont pas tous les mêmes ressources fiancières et, par conséquent, la même capacité de payer. Les conseils qui bénéficient de recettes considérables au titre de l'impôt foncier peuvent se permettre de répondre à la plupart des besoins et des demandes en programmes et services scolaires. Ils disposent de revenus fiscaux suffisants pour instaurer des programmes et des services nouveaux et novateurs.

En revanche, les conseils dont les revenus provenant de l'impôt foncier sont limités peuvent éprouver de la difficulté à répondre aux besoins et aux demandes, et encore plus à innover. Les conseils moins nantis tentent en vain d'offrir des programmes et des services, y compris des conventions collectives, comparables à ce qu'offrent les conseils avantagés sur le plan de l'évaluation foncière. En outre, les initiatives prises par quelques conseils mieux nantis que les autres font naître de plus grandes attentes à l'échelle provinciale.

Les plafonds de dépenses en vigueur jusqu'en 1976 et les pénalités qui leur étaient associées étaient dans une large mesure inefficaces et entraient en contradiction directe avec les pouvoirs et les droits d'imposition locaux. Si l'on admet que les conseils scolaires devraient conserver le pouvoir d'engager des dépenses supérieures aux plafonds établis et de financer ce

surplus de dépenses à l'aide des recettes fiscales locales, il est essentiel de réduire les écarts actuels dans les ressources financières dont ils disposent. Nous ne voulons pas ici discréditer les efforts des conseils qui, de leur propre initiative et grâce aux contributions locales, ont instauré bon nombre de programmes et de services innovateurs très valables. Nous désirons plutôt insister sur la nécessité d'assurer des revenus équitables à tous les conseils scolaires de la province.

Nous avons envisagé la possibilité d'opter pour une source de revenu mieux équilibrée et plus équitable en vue du financement des dépenses non approuvées. Or, l'assiette de l'évaluation résidentielle et agricole est plus uniformément répartie entre les conseils scolaires que celle de l'évaluation des industries et des commerces. Bien qu'il ne permettrait pas d'éliminer complètement les disparités, le recours à cette source de revenu contribuerait à les atténuer. En outre, les industries et les commerces qui paient des impôts fonciers ne prennent pas part à l'élection des conseillers et ne semblent pas participer directement aux décisions prises relativement aux programmes et aux budgets scolaires. Par ailleurs, si l'évaluation résidentielle et agricole constituait la seule source de financement des dépenses qui excèdent les plafonds fixés, les contribuables qui paient des impôt fonciers résidentiels s'intéresseraient probablement davantage aux activités des conseils. Nous estimons donc que le financement des dépenses non approuvées devrait provenir exclusivement de l'évaluation résidentielle et agricole et que les décisions budgétaires relative à ces dépenses devraient être entérinées, au moyen d'un vote enregistré, par le majorité des conseillers qui ont droit de vote sur ces questions.

Nous recommandons :

27. Que les dépenses des conseils scolaires qui excèdent les montants approuvés soient financées uniquement à partir de l'évaluation résidentielle et agricole, et qu'elles soient approuvées par la majorité des conseillers au moyen d'un vote enregistré de tous les conseillers qui ont droit de vote sur ces questions.

Répartition des subventions

Le mode de répartition des subventions entre les conseils scolaires de l'Ontario devrait être facile à comprendre et à administrer. Nous avons examiné très attentivement les commentaires que contenaient les mémoires et les exposés à l'égard de la formule qu'utilise actuellement le ministère de l'Éducation pour répartir les subventions générales. Nous nous sommes également penchés sur des recherches menées sur cette question et sur les diverses méthodes appliquées dans d'autres provinces et par d'autres administrations. Notre étude nous a amenés à conclure que la formule qui s'applique actuellement en Ontario aux subventions générales est fondamentalement valable et qu'elle pourrait continuer à être utilisée moyennant certaines modifications et améliorations.

Les éléments qui entrent actuellement dans le calcul des subventions de base pour le financement des dépenses ordinaires sont l'effectif (effectif quotidien moyen), un montant par élève (plafond) et des facteurs de pondération. Des subventions supplémentaires sont accordées pour les programmes de français langue première, de français langue seconde et l'enseignement des langues d'origine. La formule comporte en outre un élément de financement relatif aux programmes, comme le financement de l'éducation de l'enfance en difficulté, de l'enseignement technique, de l'enseignement de base aux adultes et de l'enseignement de la langue aux élèves dont la langue maternelle n'est ni l'anglais ni le français. Les projets d'immobilisations sont financés en fonction d'une évaluation des besoins. Les subventions d'immobilisations et de transport sont pour leur part calculées et octroyées lorsqu'elles se révèlent nécessaires. Ces éléments de base de la formule de calcul des subventions pourraient être conservés et quelque peu améliorés.

Nous souscrivons au principe qui sous-tend les subventions globales et la liberté qu'ont les conseils scolaires d'établir leurs priorités budgétaires et d'affecter les fonds, y compris les subventions générales, en fonction des besoins locaux.

Nous recommandons :

28. Que le gouvernement provincial continue à souscrire au principe des subventions globales et qu'il respecte la liberté qu'ont les conseils scolaires d'établir leurs priorités budgétaires et d'affecter les fonds, y compris les subventions générales, en fonction des besoins locaux.

Examen et financement des programmes

Nous sommes persuadés que les subventions provinciales devraient être étroitement reliées aux programmes et services effectivement offerts par les conseils scolaires. Notre opinion à cet égard ne diminue toutefois en rien notre adhésion au principe général des subventions globales. Elle soulève plutôt l'importante question des besoins réels des élèves en matière de programmes et de services éducationnels, besoins qui devraient être clairement définis et satisfaits, et des coûts associés à la prestation de tels programmes et services, qui devraient être correctement établis et financés.

Le financement fondé sur les programmes est un mode logique et viable de répartition des subventions provinciales entre les conseils scolaires. Dans sa forme la plus pure, que nous ne préconisons d'ailleurs pas, le financement fondé sur les programmes amènerait l'organisme central à assumer l'entière responsabilité de l'approbation et du financement des besoins de chaque conseil scolaire. Nous sommes conscients de la situation qui prévaut en Ontario ainsi que des traditions de la province en matière de financement, notamment des structures de gestion des conseils scolaires, du partage de la responsabilité du financement, notamment des structures de gestion des conseils scolaires, du partage de la responsabilité du financement entre la province et les instances locales et des réalités qui existent

dans un système aussi complexe et diversifié que celui de l'Ontario. Néanmoins, certaines composantes du financement fondé sur les programmes devraient être incluses dans la formule de calcul et de répartition des subventions.

L'examen et le financement des programmes dans le cadre du régime de subventions de l'Ontario comporterait les caractéristiques administratives et techniques suivantes :

a) *Collecte de données.* Il faudrait uniformiser les systèmes de comptabilité et de présentation des rapports, les techniques d'établissement des coûts ainsi que la définition et la classification des programmes, et effectuer des recherches sur les méthodes actuellement appliquées par les conseils scolaires.

b) *Éléments des programmes.* Les composantes du plafond des subventions par élève de l'élémentaire et du secondaire devraient être examinées en vue de déterminer le coût exact d'un niveau standard de programmes et de services. Les facteurs servant au calcul des coûts pourraient être fondés sur les cycles d'études : primaire, moyen, intermédiaire et supérieur; sur les niveaux de difficulté : fondamental, général et avancé; et sur les crédits au palier secondaire.

Les coûts supplémentaires des programmes d'enseignement technique, d'enseignement compensatoire, d'enseignement de la langue, d'enseignement en français, d'éducation permanente et d'éducation de l'enfance en difficulté devraient être déterminés avec précision en fonction des besoins et de la prestation effective de ces programmes.

Les frais supplémentaires associés aux petits conseils scolaires, aux petites écoles et au coût des biens et services plus élevés dans le Nord de l'Ontario devraient être fondés sur des facteurs économiques, sociaux et géographiques précis. Les coûts des immobilisations et des services de transport devraient pour leur part reposer sur les besoins établis.

Les éléments susmentionnés seraient déterminés à l'échelle provinciale et représenteraient la norme pour l'ensemble du système scolaire ontarien. Les programmes et services offerts par chaque conseil scolaire pourraient être examinés en fonction de cette norme lors du calcul des subventions. Les nouveaux programmes proposés par les conseils scolaires et qui ne seraient pas couverts par les principes directeurs déjà établis feraient l'objet d'un examen particulier et seraient soumis à l'approbation d'un comité d'examen des programmes dont il sera question plus loin.

c) *Mise en oeuvre.* Vu la complexité de telles mesures, il conviendrait d'établir une stratégie de mise en oeuvre graduelle. Le mode de financement par programmes inclus dans la formule actuelle de calcul des subventions pourrait être maintenu et le concept de financement des programmes implicite dans plusieurs facteurs de pondération serait renforcé.

Il conviendrait de former un comité d'examen des programmes où le ministère, les conseils scolaires, le corps enseignant et les organismes d'éducation seraient convenablement représentés. Le ministère de l'Éducation

devrait jouer un rôle prépondérant au sein de ce comité, qui pourrait avoir les responsabilités suivantes :

- mettre sur pied les fonctions nécessaires à la collecte de données;
- entériner et adopter des techniques appropriées de comptabilité, de présentation de rapports et d'établissement des coûts ainsi que des définitions et des catégories adéquates de programmes;
- procéder à l'examen des facteurs qui déterminent les coûts des éléments de programmes;
- approuver les nouveaux programmes que proposent les conseils;
- aider les conseils scolaires à élaborer et à mettre en place des structures comptables, budgétaires et décisionnelles adéquates.

Nous recommandons :

29. Que le ministère de l'Éducation intègre l'examen et le financement des programmes au programme de subventions générales;

et

30. Qu'un comité d'examen des programmes soit formé.

Jusqu'à l'instauration d'un mode d'examen et de financement des programmes, le ministère de l'Éducation devrait conserver la formule de calcul des subventions actuellement utilisée et y apporter les modifications qui s'imposent. Les variables servant au calcul et à la répartition des subventions générales gagneraient à être soigneusement choisies en fonction des coûts. La méthode de calcul des facteurs de pondération mériterait par exemple d'être clairement définie selon des critères justifiables. Lorsque le financement repose sur l'approbation des programmes, les subventions devraient être étroitement reliées aux besoins et à la prestation des programmes.

Classification des subventions générales

Afin de simplifier et de clarifier les mécanismes actuels de calcul et de répartition des subventions, nous recommandons vivement que soient établies les catégories suivantes de subventions générales (elles sont décrites au tableau 6.2).

I. Subvention de fonctionnement de base
II. Subvention de fonctionnement supplémentaire
III. Subvention supplémentaire aux programmes
IV. Subvention aux programmes spéciaux
V. Subvention d'immobilisations et de transport
VI. Subvention aux projets d'immobilisations
VII. Subvention aux conseils jouissant d'un statut particulier
VIII. Autres subventions

Tableau 6.2 **Classification des subventions générales de l'Ontario**

I. SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT DE BASE : basée sur l'équivalent des élèves en effectifs à temps plein, le plafond des subventions par élève et la part locale.

$S_1 = (EQM \times P) - L$

où:

S_1 = Subvention de fonctionnement de base

EQM = Effectif quotidien moyen pour le calcul des subventions

P = Plafond de la subvention par élève

L = Cotisation locale

II. SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT SUPPLÉMENTAIRE : compense les coûts supplémentaires découlant de situations particulières.

$S_2 = (FP_1 + FP_2 + FP_3 + FP_4) \times EQM \times P$

où:

S_2 = Subvention de fonctionnement supplémentaire

FP_1 = Facteur de pondération relatif au prix des biens et services

FP_2 = Facteur de pondération relatif aux petits conseils

FP_3 = Facteur de pondération relatif aux petits écoles

FP_4 = Facteur de pondération relatif aux garanties

EQM = Effectif quotidien moyen pour le calcul des subventions

P = Plafond de la subvention par élève

III. SUBVENTION SUPPLÉMENTAIRE AUX PROGRAMMES : compense les coûts supplémentaires qu'entraîne l'élaboration de programmes découlant de besoins et de services particuliers.

$S_3 = (FP_5 + FP_6 + FP_7 + FP_8) \times EQM \times P$

où:

S_3 = Subvention supplémentaire aux programmes

FP_5 = Facteur de pondération relatif à l'enseignement compensatoire

FP_6 = Facteur de pondération relatif à l'enseignement de la langue, y compris l'anglais langue seconde

FP_7 = Facteur de pondération relatif aux écoles secondaires enseignant dans les deux langues

FP_8 = Facteur de pondération relatif à l'enseignement technique

EQM = Effectif quotidien moyen pour le calcul des subventions

P = Plafond de la subvention par élève

IV. SUBVENTION AUX PROGRAMMES SPÉCIAUX : compense les coûts supplémentaires découlant de programmes et de services spéciaux.

S_4 = FLP + FLS + LO + ED + EP

où:

S_4 = Subvention aux programmes spéciaux

FLP = Subvention relative à l'enseignement en français langue première, y compris la subvention relative à la restructuration d'une école secondaire

FLS = Subvention relative à l'enseignement du français langue seconde

LO = Subvention relative à l'enseignement des langues d'origine

ED = Subvention par élève relative à l'enfance en difficulté; subvention relative aux élèves déficients mentaux moyens; subvention relative aux élèves déficients auditifs et visuels; et

EP = Subvention relative à l'éducation permanente s'appliquant aux cours agréés donnant des crédits, à l'enseignement de base aux adultes ainsi qu'aux cours d'été et de conduite automobile

V. SUBVENTION D'IMMOBILISATIONS ET DE TRANSPORT

S_5 = DEA − L

où:

S_5 = Subvention d'immobilisation et de transport

DEA = Dépenses extraordinaires approuvées relatives aux terrains scolaires, aux bâtiments, aux classes préfabriquées, aux meubles et à l'équipement, au transport des élèves et au service de la dette

L = Cotisation locale

VI. SUBVENTION AUX PROJETS D'IMMOBILISATIONS : représente les subventions d'immobilisations directes approuvées par le ministère de l'Éducation pour des projets d'immobilisations précis.

VII. SUBVENTION AUX CONSEILS JOUISSANT D'UN STATUT PARTICULIER : s'applique aux conseils situés sur un terre qui jouit d'une exemption d'impôts, y compris les conseils situés sur des bases militaires et les conseils administrant des écoles dans des maisons de santé, des hôpitaux et des centres de traitement pour enfants. Elle s'applique également aux conseils des collectivités éloignées, appelés "conseils isolés" dont l'effectif est de 300 élèves ou moins.

VIII. AUTRES SUBVENTIONS : constituent une aide spéciale relative aux débentures, à la répartition, aux dépenses en frais de scolarité et aux rajustements relatifs aux qualifications et à l'expérience des enseignants.

Autres observations relatives à la formule de calcul des subventions

On trouvera dans les pages qui suivent d'autres observations et des recommandations sur les principaux éléments de la formule de calcul des subventions.

1) Effectif quotidien moyen pour le calcul des subventions

Le ministère de l'Éducation envisage pour 1986 une révision de cet élément de la formule de calcul. La méthode actuelle, qui consiste à calculer l'effectif quotidien moyen le dernier jour d'école des mois de janvier, avril et septembre de chaque année, doit être modifiée, particulièrement en raison de l'implantation accrue du système semestriel dans les écoles secondaires. Nous avons pris bonne note des propositions ministérielles visant à modifier les définitions d'élèves à temps plein et à temps partiel ainsi que les dates des rapports, qui seraient désormais les mois de février et de septembre. Nous tenons cependant à insister sur le maintien de l'aide actuelle relative à la baisse des effectifs dans les écoles.

Nous recommandons :

31. Que le ministère de l'Éducation révise la méthode de calcul de l'effectif quotidien moyen aux fins des subventions, en tenant compte des répercussions financières que cela peut avoir sur les conseils scolaires.

2) Facteurs de pondération

L'utilisation des facteurs de pondération pour offrir aux conseils scolaires une aide supplémentaire en vue de compenser des coûts inhabituels et uniques attribuables à des circonstances et des programmes spéciaux devrait être renforcée ou, s'il y a lieu, révisée. Parmi ces facteurs de pondération, deux retiennent plus particulièrement notre attention :

Enseignement compensatoire Les variables sociales et économiques qui servent actuellement au calcul de ce facteur sont des mesures impropres. Nous nous demandons vraiment si les quatre variables indépendantes, soit les prestations d'aide sociale générale et les prestations familiales, le revenu imposable, les langues parlées ainsi que le nombre de logements sociaux et de logements à loyer subventionné, sont de bons indicateurs des besoins des conseils scolaires.

Biens et services Le critère régissant l'admissibilité d'un conseil à cette aide spéciale est périmé et n'est plus défendable à la lumière des circonstances actuelles. Ce facteur de pondération avait initialement été conçu afin de compenser par des subventions supplémentaires versées aux conseils du Nord de l'Ontario le prix plus élevé des biens et services dans leur région. Toutefois, les lignes directrices actuelles, qui n'autorisent l'application du facteur qu'aux conseils situés dans un district territorial, une municipalité de district ou un comté provisoire, semblent arbitraires.

Nous recommandons :

32. Que le ministère de l'Éducation entreprenne des recherches sur les facteurs de pondération relatifs à l'enseignement compensatoire et aux biens et services en vue de les réviser ou de les remplacer par des mesures plus appropriées aux besoins d'ordre social, économique et géographique.

Les facteurs de pondération suivants pourraient continuer à s'appliquer : *enseignement de la langue* aux élèves dont la langue maternelle n'est ni l'anglais ni le français; *école secondaire enseignant dans les deux langues*, pour encourager la mise sur pied d'un plus grand nombre de cours dans la langue de la minorité de l'école mixte; programmes et services d'*enseignement technique; petits conseils* dont l'effectif aux paliers élémentaire ou secondaire est inférieur à 5 000 élèves; *petites écoles* du palier élémentaire ou secondaire : *rajustement relatif aux qualifications et à l'expérience des enseignants.*

Nous recommandons :

33. Que le ministère de l'Éducation améliore la méthode de calcul de tous les facteurs de pondération afin de s'assurer que les besoins sont bien reconnus et que les subventions compensatoires sont adéquates.

3) Enseignement en français

Français langue première. Cette catégorie de subventions compense les coûts supplémentaires qu'entraînent les programmes en français langue première que les conseils sont obligés d'offrir. Les conseils devraient être tenus de démontrer que les subventions sont bel et bien affectées à la prestation de ces programmes. Lorsque les élèves francophones constituent la majorité de l'effectif total, il est possible que le montant de la subvention soit plus élevé que les dépenses additionnelles engagées, puisque la subvention est destinée à couvrir les frais supplémentaires découlant de la prestation de programmes à un groupe minoritaire d'élèves. En revanche, lorsque l'effectif d'élèves francophones dans un programme est exceptionnellement faible, la subvention peut être insuffisante.

Nous recommandons :

34. Que le ministère de l'Éducation étudie la possibilité de baser le calcul des subventions relatives à l'enseignement en français langue première sur le nombre d'élèves et de crédits, lorsque les élèves francophones sont en majorité ou lorsque l'effectif d'élèves francophones dans un programme est exceptionnellement faible.

Français langue seconde. Les dispositions actuelles pour le calcul de la subvention relative à l'enseignement du français langue seconde semblent adéquates et devraient être maintenues. Les conseils devraient être tenus de démontrer régulièrement que les subventions sont bel et bien affectées aux programmes de français langue seconde.

Nous recommandons :

35. Que les subventions relatives à l'enseignement du français langue seconde soient maintenues et qu'elles soient révisées annuellement en fonction des augmentations du coût des biens et services.

4) Éducation de l'enfance en difficulté

Depuis le mois de september 1985, les conseils scolaires sont tenus d'offrir des programmes d'enseignement appropriés à tous les élèves, quelles que soient les difficultés qu'ils éprouvent. En 1982, le ministère a adopté une nouvelle approche pour le financement des programmes et services d'éducation destinés à l'enfance en difficulté. Cette nouvelle approche est venue remplacer le facteur de pondération relatif à l'enfance en difficulté.

Actuellement, le calcul de la subvention pour les programmes et services généraux d'éducation destinés à l'enfance en difficulté se fait à partir d'un montant de base par élève, rajusté selon le facteur de pondération et appliqué à tous les élèves résidents internes et externes d'un conseil, à l'exclusion des élèves déficients mentaux moyens.

L'avantage de cette approche globale pour le calcul de la subvention réside dans sa simplicité et dans la facilité de son administration. Les subventions ne sont pas basées sur le nombre réel d'élèves en difficulté dans un conseil afin de réduire au minimum l'identification et la catégorisation de ces élèves. Certains pourraient en effet prétendre que le fait d'identifier ces élèves, de les ranger dans ces catégories à part et de les déclarer en vue du calcul de la subvention est inacceptable et témoigne d'un manque de délicatesse. Dans certains cas, on pourrait même aller jusqu'à placer injustement des élèves dans cette catégorie de façon à obtenir de plus grosses subventions.

L'approche globale de la formule actuelle ne permet pas, cependant, de satisfaire les besoins particuliers et ne tient pas compte des services réellement offerts par chaque conseil scolaire. Pour certains conseils, les subventions sont comme une manne tombée du ciel, tandis que pour d'autres, elles sont nettement insuffisantes.

Les conseils scolaires sont tenus de soumettre des plans de mise en oeuvre au ministère de l'Éducation; toutefois, ces plans servent à la planification et non au calcul des subventions. Il semble y avoir un manque d'uniformité dans la manière de déterminer les coûts, de les comptabiliser et de dresser les rapports. Il est par conséquent difficile de contrôler les finances et les programmes des conseils scolaires au chapitre de l'éducation de l'enfance en difficulté.

Bien qu'il y aurait certains avantages à lier plus étroitement les subventions provinciales aux programmes et services effectivement offerts par les conseils scolaires, ces subventions ne doivent pas influencer indûment les méthodes de prestation. Elles devraient plutôt être versées en fonction des besoins réels et des services offerts.

Comme le projet de loi 82 est en vigueur depuis septembre 1985, il n'est peut-être pas nécessaire de singulariser les subventions relatives à l'éducation de l'enfance en difficulté en fonction du nombre d'élèves. On a parlé d'intégrer le montant de ces subventions au plafond existant. Nous sommes cependant d'avis que les subventions supplémentaires affectées à l'éducation de l'enfance en difficulté devraient, du moins pour quelques années encore, demeurer visibles et que les conseils scolaires devraient être tenus de prouver que les programmes sont bel et bien offerts et les dépenses effectivement engagées. Lorsque de nouveaux plafonds distincts auront été établis, comme nous le proposons aux recommandations 25 et 26, on pourra envisager d'intégrer les subventions relatives à l'éducation de l'enfance en difficulté à ces plafonds.

Nous recommandons :

36. Que les subventions par élève relatives aux programmes et services d'éducation de l'enfance en difficulté soient maintenues, sous réserve de l'approbation annuelle des demandes des conseils par le ministère de l'Éducation ou par un comité d'examen des programmes;

et

37. Que des mécanismes appropriés d'établissement des coûts, de comptabilité et de présentation des rapports soient élaborés pour les programmes et services d'éducation de l'enfance en difficulté.

Nous souscrivons au financement actuel des programmes et services d'éducation de l'enfance en difficulté. Il s'agit notamment :

- des services aux élèves en difficulté identifiés comme étant des déficients auditifs et visuels, offerts par les conseils scolaires à la place des services provinciaux;
- des programmes offerts dans une classe ou une école pour élèves déficients mentaux moyens;
- des programmes offerts par les conseils scolaires aux enfants placés dans des établissements de soins ou de traitement agréés par le gouvernement;
- des programmes et services offerts par les conseils scolaires dans des centres d'adaptation de jour en vue de satisfaire les besoins particuliers des enfants d'âge scolaire déficients profonds, conformément à la *Loi sur les garderies*.

Nous sommes conscients des problèmes administratifs que rencontre le ministère lors de l'approbation annuelle de ces programmes; toutefois, nous sommes persuadés qu'ils pourraient être réglés de façon satisfaisante.

Nous recommandons :

38. Que le ministère de l'Éducation continue à financer, après avoir approuvé chaque programme séparément, les programmes et les services d'éducation destinés spécifiquement à l'enfance en difficulté, notamment les services offerts par les conseils scolaires aux élèves déficients auditifs et visuels,

les programmes à l'intention des élèves déficients mentaux moyens ainsi que les programmes offerts par les conseils scolaires dans des établissements de soins ou de traitement agréés par le gouvernement et dans des centres d'adaptation de jour;

et

39. Que les subventions relatives aux programmes et services d'éducation de l'enfance en difficulté soient rajustées annuellement en fonction des augmentations du coût des biens et services.

5) Subventions d'immobilisations

Les restrictions qui continuent à s'appliquer aux subventions provinciales d'immobilisations versées aux conseils scolaires obligent ces derniers à donner la priorité à l'augmentation de la capacité des écoles et au respect des normes de sécurité, ce qui laisse très peu de fonds pour l'entretien courant des écoles. À long terme, l'atermoiement des travaux d'entretien et de rénovation qui s'imposent pourrait avoir de lourdes conséquences.

Nous recommandons :

40. Que la province augmente le montant des subventions d'immobilisations annuelles destinées aux écoles;

et

41. Que les subventions provinciales d'immobilisations soient fonction des besoins réels et des priorités établies par les conseils scolaires.

6) Dépenses extraordinaires

Les dépenses extraordinaires approuvées comprennent les dépenses reconnues par le ministère de l'Éducation au chapitre du transport des élèves, du logement et de la pension des élèves, du service de la dette découlant des débentures, des terrains et bâtiments scolaires et des éléments permanents, des meubles, de l'équipement et des articles de remplacement, des classes préfabriquées et de leur déplacement. Les subventions sont basées sur deux niveaux de dépenses extraordinaires approuvées. Le premier niveau est financé en moyenne à 75 p. 100 et le deuxième, en moyenne à 95 p. 100. Certains des mémoires qui nous ont été présentés mettaient en doute le bien-fondé de ces deux taux de subvention et des niveaux de ces taux.

Nous recommandons :

42. Que la formule de financement des dépenses extraordinaires approuvées continue de s'appliquer, mais que les taux de subvention soient réexaminés.

Dans le cadre du budget déposé le 24 octobre 1985, le gouvernement de l'Ontario a proposé la liquidation de la Société ontarienne de subventions

d'immobilisation aux conseils scolaires et le transfert de ses débentures scolaires au Trésorier de l'Ontario. Le montant du remboursement de la dette reconnu pour le calcul des subventions est de 535 millions de dollars et la subvention s'élève à 437 millions. Le transfert signifierait que la portion de la dette des conseils scolaires envers la Société ontarienne de subventions d'immobilisation aux conseils scolaires serait prise en charge par la province. Au cours des prochaines années, les montants versés par les conseils scolaires au titre du service de la dette et les subventions générales qui y sont reliées seront réduits des mêmes montants. Nous sommes conscients de l'incidence de cette proposition sur la recommandation 42.

7) Transport des élèves

La portion des frais de transport approuvée par le ministère de l'Éducation pour le calcul des subventions est fondée sur une formule qui prévoit un taux journalier pour chaque véhicule et une indemnité par kilomètre pour le nombre de kilomètres parcourus chaque jour au-delà du seuil de 80 kilomètres. Ainsi, les conseils scolaires décident eux-même du niveau de service offert et du parcours des véhicules. L'approbation donnée par le ministère de l'Éducation porte donc tout simplement sur le résultat d'une équation mathématique dont les éléments sont le nombre des véchicules, les distances parcourues et les taux approuvés. Il s'agit d'un processus d'approbation ouvert dans le cadre duquel le ministère de l'Éducation n'a aucun contrôle ni sur l'ampleur des services de transport offerts ni sur les montants approuvés pour le calcul des subventions.

Comme le taux de subvention aux dépenses de transport approuvées est élevé, à peu près rien sur le plan financier n'incite les conseils à améliorer ou à rationaliser leurs services de transport, ou encore à réduire leurs dépenses. Le niveau des subventions provinciales est si élevé, particulièrement au deuxième niveau, où le taux de subvention moyen est de 95 p. 100, que le fardeau local associé aux services ou aux dépenses supplémentaires en matière de transport est minime.

Pour des raisons d'économie et d'efficacité, la méthode actuellement appliquée au financement du transport des élèves devrait faire l'objet d'une révision en profondeur. En 1985, les conseils scolaires auront dépensé environ 325 millions de dollars au chapitre du transport des élèves, et les subventions provinciales s'élèveront à près de 240 millions. Il est donc évident que si les services de transport étaient administrés de façon rentable et efficace, les économies pourraient être considérables.

Le ministère de l'Éducation devrait par conséquent mettre fin au processus d'approbation ouvert et instaurer des mesures financières plus rigoureuses à l'égard des dépenses de transport supplémentaires engagées par les conseils scolaires. Nous sommes conscients des efforts récents du ministère en ce sens et des consultations qu'il a entreprises auprès d'organismes comme l'Ontario Association of School Business Officials. Les possibilités d'amélioration de la rentabilité et de l'efficacité et, partant, les possibilités d'économies découlant de l'adoption d'une nouvelle formule de financement sont considérables.

Nous recommandons :

43. Que le ministère de l'Éducation continue à étudier diverses solutions et qu'il adopte une nouvelle formule pour le financement du transport des élèves en vue d'en accroître la rentabilité et l'efficacité.

8) Conseils scolaires des petites collectivités et des collectivités éloignées

Comme nous l'avons mentionné précédemment au point 2, Facteurs de pondération, une subvention supplémentaire est accordée, par le biais d'un facteur de pondération, aux petits conseils dont l'effectif aux paliers élémentaire ou secondaire est inférieur à 5 000 élèves. Cette aide additionnelle sert à compenser les frais d'administration supplémentaires. En outre, les conseils scolaires dont l'effectif est de 300 élèves ou moins ont droit au statut de "conseil isolé". Les subventions versées aux 38 conseils isolés sont basées sur les budgets et programmes présentés, qui doivent être examinés et approuvés séparément par les directeurs régionaux du ministère de l'Éducation. On s'inquiète toutefois du fait que le processus d'examen et d'approbation varie selon les régions. Comme les subventions provinciales représentent une forte proportion des revenus de ces conseils, le ministère de l'Éducation se doit d'examiner et d'approuver les budgets des conseils isolés de façon uniforme et impartiale.

Nous recommandons :

44. Que le ministère de l'Éducation adopte des normes et des lignes directrices applicables à l'ensemble de la province afin d'assurer l'uniformité et l'impartialité du processus d'examen et d'approbation des budgets des conseils isolés;

et

45. Que le ministère de l'Éducation envisage la création d'un comité spécial chargé d'examiner et d'approuver les programmes des conseils isolés.

L'Ontario compte 168 conseils scolaires administrant des écoles, dont 64 ont des effectifs inférieurs à 2 000 élèves. L'effectif total de ces 64 conseils est d'environ 35 000 élèves, soit 2 p. 100 de l'ensemble des élèves de la province. Nous souscrivons à la formule de financement des conseils isolés, mais nous sommes d'avis que des études devraient être entreprises afin de déterminer s'il serait approprié et viable d'appliquer la formule de financement des conseils isolés aux conseils scolaires dont l'effectif est inférieur à 2 000 élèves.

Nous recommandons :

46. Que le ministère de l'Éducation examine s'il serait approprié et viable d'appliquer la formule de financement des conseils isolés aux conseils scolaires dont l'effectif est inférieur à 2 000 élèves.

9) Conseils scolaires situés sur une terre qui jouit d'une exemption d'impôts

Les conseils scolaires qui administrent des écoles sur une terre exemptée d'impôt sont financés au moyen de subventions provinciales et des cotisations versées par les organismes hôtes. Ces conseils sont créés en vertu de l'article 70 de la *Loi sur l'éducation* et comprennent les conseils scolaires situés sur des bases militaires, dans des maisons de santé, des hôpitaux, des centres de traitement pour enfants infirmes ou des centres de traitement de l'infirmité motrice cérébrale. Dans le cas, par exemple, d'un conseil scolaire du ministère de la Défense nationale, les subventions provinciales couvrent environ 50 p. 100 des budgets approuvés, le reste du financement étant assuré par le gouvernement du Canada.

Nous recommandons :

47. Que les dispositions actuelles continuent à s'appliquer aux subventions provinciales versées aux conseils situés sur une terre qui jouit d'une exemption d'impôts, y compris les conseils situés sur une base militaire, dans une maison de santé, un hôpital, un centre de traitement pour enfants infirmes ou un centre de traitement de l'infirmité motrice cérébrale.

* * *

Le programme actuel de répartition des subventions générales de l'Ontario est fondamentalement valable. Les recommandations formulées dans le présent chapitre traitent de l'importance d'établir des plafonds de subventions réalistes, du concept de la péréquation des ressources locales pour le financement des dépenses non approuvées et de la nécessité d'améliorer les mécanismes de calcul et de répartition des subventions. Les propositions ayant trait à l'examen et au financement des programmes et à la création d'un comité chargé de l'examen des programmes appellent une planification minutieuse s'étendant sur une période relativement longue. Les améliorations à court terme que nous avons recommandées à l'égard du programme actuel de subventions générales permettraient d'améliorer la structure de répartition des subventions, préparant ainsi le terrain pour l'examen et le financement des programmes.

7. SUJETS CONNEXES

Au cours de ses délibérations, la commission s'est avant tout attachée à déterminer ce qui devrait être financé, ce que cela coûterait, d'où les fonds nécessaires proviendraient et comment ces fonds seraient répartis. Toutefois, un certain nombre d'autres questions que nous aimerions commenter ont été soumises à notre attention. Certaines de ces questions touchent directement au problème du financement, d'autres sont plus globales.

L'école et la collectivité

Pour des raisons diverses reliées aux tendances qui se dessinent de nos jours, notamment la mutation de la cellule familiale, le nombre de contribuables directement en contact avec l'école par l'entremise de leurs enfants diminue. Ce que bon nombre d'entre nous savent de l'école locale ou du système scolaire se limite souvent à ce que nous dicte le simple bon sens ou aux incidents racontés par des voisins ou par les médias. À notre avis, les médias pourraient jouer un rôle plus positif et présenter des analyses et des rapports équilibrés et constructifs susceptibles d'aider la population à réfléchir sur des questions complexes. Nous savons par ailleurs que des personnes de tout âge ont le goût et le temps de travailler bénévolement auprès des jeunes et sont prêtes à faire profiter le milieu scolaire de leurs compétences et de leurs aptitudes.

Nous estimons donc que la collectivité, par une participation accrue et suivie qui pourrait prendre diverses formes, peut collaborer et aider à l'amélioration de chacune de nos écoles. L'école pourrait en effet avoir une plus grande vocation communautaire; elle pourrait par exemple servir de lieu de rencontre à des groupes ou dans le cadre de projets spéciaux, de centre d'information familiale et de centre sportif et de loisirs. Pour que l'école soit au coeur de la vie d'une collectivité, il faut la collaboration des membres de tout âge de cette collectivité, y compris les parents, qui aient à la fois le souci d'améliorer l'école que fréquentent leurs enfants et d'en faire la fierté locale. En outre, des bénévoles pourraient se rendre dans les classes et faire profiter les élèves de nouvelles compétences ou leur faire partager des expériences particulières sans pour autant empiéter sur les

responsabilités clairement définies des adjoints d'enseignement et des enseignants.

Nous sommes d'avis qu'une interaction avec la collectivité est susceptible d'améliorer la productivité, l'efficacité et le climat de nos écoles. Toutefois, pour que la population participe, il est essentiel qu'elle soit sensibilisée aux questions relatives à la qualité de nos écoles et à l'efficacité des enseignants. Nous pensons que lorsque la population s'intéressera davantage à nos écoles et aux programmes qui y sont offerts, elle appuiera davantage notre système d'éducation.

Nous recommandons par conséquent :

48. Que, par l'implantation de services de bénévolat bien structurés et dirigés par des professionnels, les écoles cherchent à s'intégrer davantage au sein des collectivités, dans le but d'améliorer nos écoles, de sensibiliser le public à notre système d'éducation et d'obtenir son appui.

Enseignement de base aux adultes

Même s'il y a aujourd'hui plus de programmes d'enseignement de base de la langue et du calcul aux adultes que jamais auparavant, le niveau d'instruction de cette tranche de la population retient encore l'attention, et des efforts supplémentaires devraient être faits à cet égard. Nous approuvons la mise en place de programmes d'"alphabétisation" à l'échelle de la province et conseillons vivement le maintien des ressources financières accordées à cette activité importante.

Nous recommandons par conséquent :

49. Que le financement accordé aux programmes d'enseignement de base aux adultes soit maintenu, que les conseils scolaires continuent à offrir de tels programmes et qu'ils collaborent au besoin avec les collèges d'arts appliqués et de technologie, les groupes communautaires et les autres ministères.

Cours d'intérêt général

Nous appuyons la politique actuelle qui limite le financement de l'éducation permanente aux seuls cours ouvrant droit à crédits et, comme nous venons de le préciser, aux programmes d'enseignement de base aux adultes. Les collectivités du Nord de l'Ontario, les collectivités éloignées et les groupes linguistiques minoritaires s'inquiètent de l'absence d'organismes communautaires aptes à leur offrir des programmes d'intérêt général. Il semble que les conseils scolaires soient le mieux placés pour organiser et offrir ce genre de cours au sein de ces collectivités; ils sont d'ailleurs souvent les seuls à pouvoir le faire. Nous sommes toutefois d'avis que les subventions générales et les taxes scolaires locales ne devraient pas servir au financement de ces cours.

Nous recommandons par conséquent :

50. Que les conseils scolaires offrent les cours d'intérêt général dont les collectivités du Nord de l'Ontario, les collectivités éloignées et les groupes linguistiques minoritaires ont besoin, mais que les participants ainsi que les ministères et organismes gouvernementaux concernés en assurent le financement.

Versement des subventions

De nombreux conseils scolaires nous ont fait remarquer qu'ils devaient verser chaque année des sommes considérables en intérêts, car il leur faut financer le fonctionnement des écoles jusqu'à ce qu'ils reçoivent les subventions provinciales. Une grande partie des dépenses étant engagées au cours des trois premiers mois de l'année civile, nous estimons que la province devrait verser chaque mois des fonds aux conseils scolaires. Comme la province bénéficie de taux d'intérêt plus avantageux que les conseils scolaires, ces versements mensuels permettraient donc de réduire les dépenses publiques.

De plus, les municipalités perçoivent les taxes scolaires et municipales au cours de l'année civile et versent aux conseils scolaires la portion de ces taxes destinée à l'éducation quatre fois par année ou selon les ententes conclues avec les conseils. Nous suggérons que les recettes fiscales soient virées au compte des conseils scolaires dès leur perception par les municipalités.

Nous recommandons :

51. Que le versement des subventions provinciales aux conseils scolaires soit échelonné en fonction des dépenses engagées et que les municipalités versent aux conseils scolaires la part des taxes qui leur revient dès qu'elles les perçoivent.

Dettes non provisionnées

Dans les secteurs public et privé, de nombreuses conventions collectives prévoient des régimes de congés de maladie à court et à long terme non cumulatifs.

Il subsiste cependant au sein des conseils scolaires des régimes de congés de maladie qui autorisent le paiement maximal de six mois de salaire au moment de la retraite ou de la cessation d'emploi, ces paiements étant puisés au budget de l'exercice en cours. Compte tenu du vieillissement du corps enseignant et du nombre d'enseignants qui prendront leur retraite d'ici cinq ans, on prévoit que ce poste budgétaire grimpera en flèche. Nous admettons la complexité de ce problème et sommes conscients qu'il a fait l'objet de nombreuses études.

Nous admirons la prévoyance des conseils qui ont négocié avec sérieux des régimes destinés à protéger leurs employés et de ceux qui ont créé un

fonds de prévoyance pour assurer le paiement de cette dette. Nous admettons en outre que la question des congés de maladie et celle des gratifications de retraite sont étroitement reliées, très complexes et basées sur des précédents historiques. Nous nous demandons néanmoins si le paiement de gratifications de retraite fondées sur les réserves de congés de maladie est justifié, et nous exhortons le gouvernment à étudier cette question.

Financement des initiatives provinciales

On nous a signalé que plusieurs initiatives et programmes provinciaux ont été instaurés sans que des subventions supplémentaires ne soient prévues dans le cadre des subventions générales. Des fonds supplémentaires ont été octroyés chaque année pour l'application de la législation sur l'éducation de l'enfance en difficulté, mais le financement de certaines initiatives provinciales a été assuré par le biais des subventions générales sans que des sommes correspondantes n'y aient été ajoutées. En voici quelques exemples :

- retrait des écoles provinciales;
- implantation de la microtechnologie;
- prestation de certains services, comme le Service informatique d'orientation scolaire (SIOS) et le Réseau informatique éducationnel de l'Ontario (ECNO);
- exigences accrues sur le plan de la santé et de la sécurité au travail dans les écoles;
- exigences accrues sur le plan des qualifications des enseignants du palier élémentaire;
- hausses des cotisations au Régime d'assurance-maladie de l'Ontario et au Régime d'assurance-chômage.

Nous recommandons par conséquent :

52. Que la province débloque des fonds pour tous les programmes qu'elle décrète ou dont elle prend l'initiative.

Recherche

Nous avons mentionné précédemment que l'Ontario a constamment besoin de renseignements à jour pour le financement de l'éducation dans la province. Nous avons indiqué que ces données seraient utiles aux organismes centraux, comme le ministère de l'Éducation, et aux conseils scolaires dans le cadre du processus décisionnel.

Nous avons examiné les répercussions que pourraient avoir les tendances démographiques, comme le vieillissement de la population, et leur incidence sur l'éducation. Par ailleurs, d'autres mouvements sociaux, comme la mutation de la cellule familiale et les problèmes sociaux comme l'alcoolisme et la toxicomanie, méritent d'être régulièrement étudiés en vue de déterminer l'influence qu'ils sont susceptibles d'avoir sur les programmes de même que leurs répercussions financières. Les transformations qui pourraient toucher la structure de la société et celle du marché du travail devraient également être analysées.

Nous recommandons par conséquent :

53. Que le ministère de l'Éducation veille à ce que le financement de l'éducation soit continuellement l'objet de recherches.

Nouvelle technologie de l'information

La nouvelle technologie de l'information permet d'enseigner par le biais d'outils comme les ordinateurs, les vidéodisques interactifs et les réseaux de télécommunications. Utilisée de pair avec les méthodes pédagogiques actuelles, cette technologie est susceptible d'accroître la qualité de l'enseignement en classe, de favoriser l'égalité des chances en éducation partout dans la province, d'améliorer l'efficacité du téléenseignement et de mieux répondre aux besoins des handicapés et des illettrés fonctionnels.

Dans un contexte plus vaste, la technologie de l'information pourrait modifier la structure de l'éducation , y compris le rôle de l'enseignant et de l'élève. En tant qu'outil, la microtechnologie permet à l'enseignant de consacrer plus de temps à l'enseignement de concepts et moins de temps à la transmission de données et au développement des compétences de base. L'expérience et des recherches menées sur le sujet ont montré que l'apprentissage axé sur l'élève permet généralement d'accroître l'intérêt des élèves à l'égard de l'école. Cette forme d'enseignement personnalisé permet beaucoup plus à l'élève de déterminer le rythme de son apprentissage et de diversifier le contenu de l'information que l'enseignant transmettait auparavant au groupe. L'enseignant peut pour sa part passer plus de temps à l'enseignement des concepts et à la mise en pratique des connaissances acquises.

Des études ont révélé que la nouvelle technologie de l'information entraîne une réduction de 20 à 50 p. 100 du temps d'apprentissage, tout en permettant à l'élève, dans certaines situations, de mieux comprendre la matière. Ces améliorations touchent de nombreux sujets et laissent à l'enseignant plus de temps pour rencontrer les élèves, individuellement ou par petits groupes, tout en permettant à ces derniers de travailler en plus étroite collaboration avec leurs camarades. Il est en outre possible de concevoir des logiciels qui, en intégrant plusieurs sujets d'étude dans le même programme, suscitent une meilleure compréhension globale chez l'élève. Enfin, nous savons que la nouvelle technologie de l'information facilite énormément la détection rapide des difficultés d'apprentissage.

Les avantages que la micro-informatique est susceptible d'apporter à l'Ontario ont une portée considérable. Jusqu'à présent, le ministère de l'Éducation a adopté une approche globale en appuyant la mise en place d'une infrastructure. Il y a déjà environ 40 000 ordinateurs dans les écoles ontariennes, mais il semble que leur présence tende à être tributaire de la richesse des conseils scolaires et des familles.

Le moment est venu de mettre la technologie au service du principe d'égalité des chances en éducation en incorporant l'informatique dans la structure même du système d'éducation ontarien. un groupe de travail pour-

rait élaborer une stratégie complète, permettant l'intégration de la nouvelle technologie de l'information dans notre système scolaire d'ici 1995, et collaborer à la mise en oeuvre de cette stratégie.

Ce groupe de travail pourrait entre autres examiner l'approche que recommande Hossack dans l'étude qu'il a réalisée pour le compte de la commission. Il pourrait notamment :

- élaborer une stratégie bien définie en matière de logiciels;
- examiner la stratégie au chapitre du matériel;
- créer une école informatisée expérimentale;
- peser les avantages de la création d'un consortium ontarien de l'informatique scolaire;
- entamer des discussions avec les autres provinces;
- mener une étude du réseau de télécommunications;
- établir des mécanismes de liaison entre les divers groupes d'intérêts;
- examiner les dispositions organisationnelles;
- élaborer une stratégie globale et concevoir un processus de suivi.

Par ailleurs, même si l'acquisition de matériel, c'est-à-dire de l'équipement comme tel, est souvent un point de départ, il nous faut d'ores et déjà veiller au développement de nos compétences pédagogiques et à la création de logiciels, c'est-à-dire de programmes favorisant un enseignement novateur, qui nous font encore cruellement défaut. Un ordinateur sans programmes, c'est comme un livre aux pages blanches : une mine de possibilités, mais à peu près inexploitable, tant pour les enseignants que pour les élèves. Nous souhaitons donc que la création des logiciels connaisse un essor qui irait de parti avec l'acquisition de matériel et la justifierait.

Nous recommandons :

54. Que la province crée un groupe de travail spécial chargé d'élaborer une stratégie globale qui permettrait de tirer parti des éventuels avantages éducatifs et financiers des nouvelles technologies de l'inforamtion d'ici 1995.

Bons d'éducation

L'idée du financement de l'éducation au moyen de bons remis aux parents remonte à Adam Smith et John Stuart Mill. Depuis, elle refait occasionnellement surface, fait l'objet de discussions et retombe finalement dans l'oubli.[1] Étant

[1] D.A.L. Auld, dans le rapport *Financing Primary and Secondary Education: Objectives and Means* qu'il a préparé pour la commission, résume bien les différents aspects du système de bons d'éducation. Nous avons également reçu des mémoires qui traitaient en profondeur de cette question : celui de W.L.G. James, surintendant des affaires du Conseil de l'éducation de la ville de York aujourd'hui à la retraite, qui analyse les deux côtés du système de bons, et celui de Ian Goldman, étudiant à l'université Western Ontario, qui présente certains arguments en faveur des bons d'éducation. Un autre Canadien, Richard M. Bird, s'est intéressé à cette question dans le rapport qu'il a préparé en 1978 à l'intention de la Commission d'enquête sur la baisse des effectifs dans les écoles de l'Ontario.

donné que notre analyse du financement de l'éducation serait incomplète si elle ne traitait pas du système de bons, nous en discuterons brièvement.

Auld donne une définition généralement admise du système de bons :

> la distribution à tous les parents de bons pouvant être échangés contre des services d'éducation dans toutes les écoles, publiques ou privées, qui satisfont à des normes minimales en matière d'éducation; la valeur de ces bons est fixée en fonction des coûts moyens des services d'éducation pour la tranche d'âge à laquelle appartient l'enfant. (Traduction libre)

Edwin G. West de l'université Carleton a en outre présenté à la commission un document traitant des bons d'éducation et des crédits d'impôts.[2] Nous nous limiterons toutefois à certains avantages et désavantages de ces deux solutions.

Commençons par les avantages. Les partisans du système de bons estiment qu'il améliorerait globalement la qualité de l'éducation, car le système public devrait rivaliser avec les écoles privées et les écoles indépendantes. Les écoles seraient beaucoup plus réceptives aux désirs des parents, ce qui entraînerait une amélioration généralisée de la qualité de l'éducation, et ce, sans augmentation des dépenses gouvernementales.

Il semble que nous bénéficierions d'un plus large éventail d'expériences éducationnelles et d'un champ plus varié de programmes spécialisés, ce qui permettrait de mieux satisfaire les préférences diverses en matière d'éducation. Dépouillées du monopole qu'elles détiennent actuellement, les écoles publiques seraient stimulées par la concurrence. Enfin, les parents auraient une liberté de choix qui leur permettrait d'offrir diverses possibilités à leurs enfants.

E.G. West soutient que les bons d'éducation et les crédits d'impôts entraîneraient un réaménagement crucial du système scolaire. Par "crédit d'impôts", West entend "une aide fournie sous forme de crédit d'impôts à la famille qui achète des services éducationnels, le coût de ces services étant déduit directement de l'impôt à payer" (traduction libre) et non pas du revenu imposable du contribuable.

Une école que les parents jugent inférieure perdrait de la clientèle et, du même coup, des ressources financières, car les bons d'éducation passeraient aux mains de ses concurrentes. Par contre, l'école qui répond efficacement aux attentes des parents attirerait des clients et, par le fait même, des bons générateurs de revenus. Ces revenus supplémentaires serviraient à récompenser sous forme d'augmentations salariales les efforts remarquables de tout le personnel de l'école. Les bons d'éducation et les crédits d'impôts sont des moyens de réaliser un tel changement. Leur adoption marquera toutefois la fin de la gratuité de l'enseignement. Des droits

---

[2] Voir l'article d'Edwin G. West, "The Demise of 'Free Eduction' " paru dans *Challenge*, janvier-février 1985, p. 26 à 32.

de scolarité seront une fois de plus exigés, mais les parents recevront de l'aide à cet égard.[3]

Il est toutefois à craindre qu'un système de bons donnerait naissance à des écarts dans les normes éducationnelles, de sorte qu'il y aurait chez les jeunes qui sortent de nos écoles des disparités au chapitre de la nature et du niveau des compétences acquises. Les inégalités seraient encore amplifiées si les parents financièrement à l'aise étaient autorisés à verser des sommes supplémentaires réservées exclusivement à l'éducation de leurs enfants. Les écoles privées pourraient n'admettre que les élèves les plus doués, ce qui entraînerait la création d'un système d'éducation à deux paliers et, en dernière analyse, une stratification sociale plus marquée. Comme l'accès aux écoles qui offrent des services supérieurs aux normes minimales serait fonction de la richesse, ceux qui sont déjà financièrement à l'aise auraient un avenir plus prometteur sur le plan des revenus, ce qui assurerait le maintien de la répartition actuelle de la richesse.

La responsabilité suprême du gouvernement, telle que nous la percevons en Ontario, qui est d'offrir à tous l'égalité des chances en éducation, serait gravement compromise. Les deniers publics risqueraient en outre d'être détournés au profit des écoles privées. Enfin, qu'adviendrait à l'échelle de la province en ce qui a trait aux effectifs pourrait causer d'énormes problèmes administratifs aux planificateurs.

Diverses mesures ont été proposées en vue d'éliminer certaines des injustices inhérentes au système de bons que nous venons de mentionner, et elles mériteraient d'être examinées de plus près. Toutefois, quelles que soient les mises au point effectuées, qu'elles permettent ou non de régler quelques-uns des problèmes que présentent les bons d'éducation, il demeure que les expériences tentées à cet égard nous fournissent très peu d'éléments à partir desquels nous pourrions mettre un tel système sur pied en Ontario. Les études que nous avons consultées recommandent sans exception que cette question soit examinée plus en profondeur car, en pratique, le système de bons n'a pour ainsi dire jamais fait ses preuves.[4]

Du point de vue philosophique, d'importantes questions subsistent. La discussion semble reposer sur une question de valeurs. Quel est le plus grand bien : la liberté de choix ou l'égalité des chances? Nous pourrions d'ailleurs soutenir que la prétendue liberté de choix que comporte la possibilité d'échanger des bons d'éducation dans une certaine école pourrait dans les faits s'estomper à long terme, voire complètement disparaître. Si

---

[3] West, Edwin G., "The Demise of 'Free Education' ", p 31. Il est intéressant de noter que le point de vue de West sur les facteurs de motivation des enseignants, soit la concurrence et les hausses salariales, est tout à fait à l'opposé des résultats obtenus par Frederick Herzberg dans ses travaux sur la motiviation humaine, dont nous avons fait mention plus haut.

[4] L'Office of Economic Opportuntiy et le U.S. Office of Education ont tenté dans les années 1960 et 1970 de favoriser la mise sur pied de systèmes de bons expérimentaux aux États-Unis. Bien que quelques expériences aient été tentées, aucun État n'a encore adopté ce système.

une société multiculturelle devait abandonner la cohésion sociale pour retomber dans la stratification sociale, les groupes minoritaires n'auraient peut-être plus la possibilité de choisir leurs écoles. S'il est vrai que nos efforts en vue d'assurer l'égalité des chances comportent certains éléments de tyrannie de la part de la majorité, le système de bons entraînerait peut-être la société dans une situation encore plus restrictive : une tyrannie exercée par la minorité.

Quoique l'utilisation de bons et de crédits d'impôts à l'éducation ne soit pas dénuée de possibilités, elle ne nous semble pas réalisable en Ontario pour le moment. Il faudrait mener d'autres études sur ces méthodes de répartition des fonds et en établir la validité avant de les prendre sérieusement en considération.

CONCLUSION

En tant que membres de la Commission chargée d'étudier le financement de l'éducation élémentaire et secondaire en Ontario, nous avons eu le privilège d'étudier notre système d'éducation dans une perspective globale, ce qui n'est donné qu'à très peu de groupes ou de personnes. C'est dans cette perspective que nous avons formulé 54 recommandations essentielles aux principes d'équité et de rentabilité qui doivent présider à l'amélioration du mode de financement de notre système d'éducation. Nous sommes convaincus que la qualité de l'éducation s'en trouvera améliorée.

Nos recommandations préconisent des changements majeurs. Certaines peuvent être mises en oeuvre immédiatement, d'autres sont d'une telle ampleur qu'il faudra les parfaire et poursuivre le débat avant de procéder à leur application. Les modifications proposées, quelle qu'en soit l'envergure, traduisent notre volonté d'atteindre un juste équilibre entre l'idéal et l'acceptable. Nous sommes persuadés que nos recommandations représentent la meilleure contribution que la diligence et l'expérience individuelles et collectives des membres de cette commission pouvaient apporter au financement de l'éducation. De par sa nature même, le sujet suscite le débat; toutefois, l'éducation et son système de financement doivent, du moins idéalement, concilier les différences. C'est d'ailleurs pourquoi le caractère du débat sur l'éducation est tout aussi primordial que la substance de ce débat.

Nous savons par expérience que la confrontation résultant de l'intégrité de chacun peut mener, graduellement mais sûrement, à une conciliation qui n'érode pas les principes. Par souci d'équilibre et pour situer les choses dans leur contexte, notre rapport présente un vaste éventail d'options et d'opinions qui ont avivé nos délibérations. Nous sommes d'avis que la franchise des discussions et la juste considération des multiples opinions sont tout à fait appropriées à la recherche de l'équilibre, de l'équité et de l'égalité des chances. Nous avons insisté sur la nature du débat que nous avons mené, à la fois pour témoigner de l'ampleur de notre tâche et pour illustrer les possibilités d'harmonie dans le contexte plus vaste de l'éducation et de la société.

La diversité est autant synonyme de gloire que de tribulations en ce qui concerne l'éducation en Ontario. En dernière analyse, nous devons concilier des situations très divergentes en parvenant à un consensus délibéré dans les milieux de l'éducation, en faisant preuve de générosité et en consacrant le meilleur de nous-mêmes au bien de la collectivité.

Dans notre rapport, nous avons à de nombreuses reprises réussi à concilier des revendications divergentes. Le crédit s'appliquant à la taxe scolaire sur la propriété et l'impôt scolaire sur le revenu des particuliers constituent, par exemple, des changements radicaux visant à remédier aux injustices inhérentes au système actuel d'impôt foncier. L'impôt scolaire sur le revenu des particuliers permettrait de baser plus équitablement le financement de l'éducation sur la capacité de payer des contribuables. Toutefois, nous en sommes également arrivés à la conclusion qu'il convient de continuer à affecter une partie de l'impôt foncier résidentiel à l'éducation, car cela comporte de gros avantages qu'il importe de reconnaître. Cet impôt permet par exemple de tisser un lien étroit entre l'éducation et la collectivité locale.

Bien que nous reconnaissions que l'éducation doit avant tout demeurer une responsabilité provinciale, nous sommes d'avis que le lien avec la collectivité locale doit être maintenu et, dans la mesure du possible, renforcé. Nous souscrivons par exemple à la création d'un conseil scolaire de langue française dans la région d'Ottawa-Carleton en nous appuyant sur le principe que les citoyens francophones doivent avoir leur mot à dire dans la gestion de leurs écoles. Nous croyons en outre que la performance des écoles pourrait dans l'ensemble tirer profit d'une plus grande participation communautaire. En revanche, la prise de décisions à l'échelle locale ne doit pas se faire au détriment de l'efficacité et de la rentabilité. C'est d'ailleurs sur ce principe que sont fondées nos recommandations ayant trait au regroupement de conseils scolaires, à la mise sur pied de nouveaux conseils intégrés, à la création d'unités de services coopératifs, à l'examen et au financement des programmes et à la négociation des salaires et des avantages sociaux à l'échelle de la province plutôt qu'à l'échelon local.

Dans l'ensemble, les problèmes auxquels nous sommes confrontés ne peuvent être réglés à court terme, car ils soulèvent des questions fondamentales sur la relation entre l'éducation et la société. À long terme, nous croyons qu'une analyse constante du rôle de l'éducation au sein de la société – la fonction qu'elle remplit et les avantages qu'elle apporte – permettrait de clarifier l'orientation que nous voulons lui donner. Nous découvririons peut-être alors que les limites traditionnelles de l'éducation ne sont plus valables et que les responsabilités doivent être redéfinies. Une telle découverte pourrait avoir d'énormes répercussions sur le financement de l'éducation. Si à long terme nous redéfinissons le rôle de l'éducation au sein de la société, il nous faudra inévitablement modifier les structures de son financement en fonction des principes nouvellement énoncés.

Ainsi, bien que nous ayons soulevé plus de questions que nous n'avons apporté de réponses, nous sommes persuadés d'avoir proposé des solutions valables au problème que pose la réforme du financement de l'éducation. Dans leur poursuite de cet objectif, les Ontariens devront tenir compte d'un

élément qui est trop souvent négligé : l'apprenant est la raison d'être du financement de l'éducation. Ce n'est qu'en faisant preuve de plus de sensibilité et en continuant à poursuivre les idéaux de l'éducation que nous pourrons articuler ensemble la méthode et l'objet du financement de l'éducation. Nous sommes fermement convaincus que les Ontariens sont prêts à relever ce défi dans l'état d'esprit qui s'impose.

ANNEXES

Conseil des ministres de l'Ontario

Sur la recommandation du soussigné, le lieutenant-gouverneur, sur l'avis et du consentement du Conseil des ministres, décrète ce qui suit :

ATTENDU QUE l'objectif du gouvernement de l'Ontario par l'intermédiaire de son ministère de l'Éducation est que tous les élèves fréquentant les écoles publiques et séparées de la province soient assurés de l'égalité des chances en éducation;

ATTENDU QUE la méthode de financement des coûts de l'éducation élémentaire et secondaire en place depuis l'établissement d'instances scolaires administratives plus grandes en 1969 ne permettra peut-être pas d'assurer une répartition équitable des ressources financières au cours des prochaines années;

ATTENDU QU'il est nécessaire de revoir les méthodes actuellement appliquées au financement de l'éducation élémentaire et secondaire aux paliers provincial et local, et ce au chapitre des niveaux de dépenses et de la disponibilité des ressources devant servir au financement de ces dépenses;

ET ATTENDU QUE le ministre de l'Éducation peut, en application du paragraphe 9 b) de la *Loi sur l'éducation*, constituer une commission composée d'une ou de plusieurs personnes pour enquêter et présenter un rapport sur une question scolaire;

IL EST PAR CONSÉQUENT ORDONNÉ QU'une commission dont la désignation sera la Commission chargée d'étudier le financement de l'éducation élémentaire et secondaire en Ontario soit constituée et que les personnes suivantes soient nommées membres de cette commission :

1. M. H. Ian MacDonald
2. M. G. Rodger Allan
3. M. Bruce Bone
4. M^me^ Tréva Cousineau
5. M. William Hillyer
6. M. Desmond B.J. Morin

et que M. H. Ian MacDonald, en tant que membre, soit désigné président de la commission.

La commission devra :

- enquêter sur l'attribution et la répartition, aux termes des règlements pris en application de la *Loi sur l'éducation*, des sommes votées ou levées par l'Assemblée législative pour l'éducation élémentaire et secondaire, et présenter un rapport sur la pertinence de ces mécanismes d'attribution et de répartition par rapport aux objectifs visés;

- enquêter sur le degré de participation locale au financement de l'éducation élémentaire et secondaire, au moyen de l'impôt foncier, et présenter un rapport sur les répercussions de cette participation sur la prise de décisions et la responsabilité à l'échelon local;
- enquêter sur les ressources dont disposent les conseils scolaires locaux, à part les subventions provinciales, pour atteindre les objectifs éducationnels et présenter un rapport sur les disparités et les inégalités locales attribuables à des facteurs économinques, naturels et autres;
- enquêter et présenter un rapport sur les méthodes possibles de financement de l'éducation élémentaire et secondaire, compatibles avec un degré acceptable de responsabilité en matière de prise de décisions fiscales ainsi qu'avec l'obligation de rendre des comptes;
- enquêter et présenter un rapport sur les questions d'ordre financier se rapportant à l'éducation élémentaire et secondaire soulevées par les intervenants du monde de l'éducation et par les autres parties intéressées;
- soumettre au ministre de l'Éducation, après étude et mûre réflexion, des recommandations écrites portant sur les sujets de l'enquête et du rapport.

Dans le cadre de son enquête, la commission a le pouvoir d'inviter les personnes et les organismes intéressés à lui soumettre des mémoires et à lui présenter des exposés et de commander auprès de spécialistes dans les domaines mentionnés précédemment des études sur les sujets que la commission estime essentiels à la formulation de ses recommandations.

La commission peut demander l'aide de fonctionnaires du ministère de l'Éducation pour effectuer les tâches qu'elle estime nécessaires.

La commission doit soumettre son rapport au ministre de l'Éducation dans les meilleurs délais possibles, mais au plus tard le 31 octobre 1985. La commission sera dissoute au moment où elle remettra son rapport.

Approuvé le 26 juillet 1984 par un décret du lieutenant-gouverneur en conseil.

Décret n° 2047/84

Remarque : En raison d'un malentendu quant à son statut de conseiller scolaire, M. William Hillyer a quitté la commission en septembre 1984. Le décret n° 2589/84 désigne le successeur de M. Hillyer.

Conseil des ministres de l'Ontario

Sur la recommandation du soussigné, le lieutenant-gouverneur, sur l'avis et du consentement du Conseil des ministres, décrète ce qui suit :

ATTENDU QUE conformément au décret nº 2047/84 M. William Hillyer avait été nommé membre de la Commission chargée d'étudier le financement de l'éducation élémentaire et secondaire en Ontario; et

ATTENDU QUE M. William Hillyer a remis sa démission en tant que membre de cette commission le 26 septembre 1984 et qu'il est opportun de lui désigner un successeur;

IL EST PAR CONSÉQUENT ORDONNÉ, conformément aux dispositions du paragraphe 9 b) de la *Loi sur l'éducation*, chapitre 129 des Lois refondues de l'Ontario de 1980, que M. Joseph W. Fyfe soit par la présente nommé membre de la Commission chargée d'étudier le financement de l'éducation élémentaire et secondaire en Ontario.

Approuvé le 9 octobre 1984 par un décret du lieutenant-gouverneur en conseil.

Décret nº 2589/84

Événements marquants du financement de l'éducation

1791 *Acte constitutionnel*
Réserve 1/7 des terres en friche pour les besoins du clergé protestant.

1793 Loi intitulée *Assessment Act* (loi sur l'évaluation foncière)
Première loi ontarienne sur l'imposition. Elle impose tous les habitants du Haut-Canada qui possèdent une propriété évaluée à cinquante livres ou plus.

1796 Première subvention gouvernementale à une école privée du Haut-Canada.

1803 Loi intitulée *Assessment Act* (loi sur l'évaluation foncière)
Reconnaît l'imposition comme un outil de développement social. Admet les inégalités inhérentes aux lois antérieures et attribue une valeur monétaire aux biens meubles et immeubles.

1807 Loi intitulée *District Public School Act* (loi sur les écoles publiques de district)
Établit des écoles publiques dans chaque district de la province. Accorde des subventions à chacun des huit districts existants en vue d'appuyer les "grammar schools". Généralement reconnue comme la première action gouvernementale en vue de l'établissement d'un système d'écoles publiques.

1816 Loi intitulée *Common School Act* (loi sur les écoles communes)
Autorise une contribution provinciale annuelle pour aider à financer les salaires des enseignants. Des conseils élus à l'échelon local doivent lever le montant initial au moyen de souscriptions. Première reconnaissance de la responsabilité qu'a le gouvernement d'assurer des services d'éducation à tous les résidents.

1824 Loi intitulée *School Extension Act* (loi sur l'expansion des écoles)
Institue pour le Haut-Canada un conseil général de l'éducation chargé de la coordination et de la supervision de l'éducation. Dissous en 1833 et réinstauré par Egerton Ryerson en 1846. Amène la création du ministère de l'Éducation en 1876.

1841 Loi intitulée *Act to Make Further Provision for the Establishment of Common Schools Throughout the Province* (Day Act) (loi prévoyant la création d'écoles communes dans l'ensemble de la province)
Accorde aux conseils municipaux le pouvoir de diviser les cantons en sections et d'imposer chacune de ces sections pour la construction d'une école. Prévoit le financement des écoles catholiques par l'État.

1843 Loi intitulée *Act for the Establishment and Maintenance of Common Schools in Upper Canada* (Hincks Act) (loi pour l'établissement et le maintien des écoles communes du Haut-Canada)
Remplace la loi de 1841 et prévoit la création de systèmes catholiques et protestants distincts. Confie les fonctions du Surintendant de l'éducation au Secrétaire de la province, qui devient de fait, sinon de titre, le premier des ministres de la Couronne.

1846 Loi intitulée *Common School Act* (loi sur les écoles communes)
Marque la mise en place d'un système centralisé fort en vue de la coordination d'activités telles que le financement et l'approbation des programmes et des manuels. Laisse la direction locale aux conseillers.

1849 Loi intitulée *Baldwin Act* (loi Baldwin)
Prévoit la levée facultative d'un impôt foncier. Les écoles exigent encore des "rate bills" ou droits de scolarité.

1850 Loi intitulée *Assessment Act* (loi sur l'évaluation foncière)
Jette les bases des méthodes modernes d'évaluation par les administrations locales. Utilise les notions de "paiement selon la capacité" et d'équité en évaluant les biens immeubles à leur valeur réelle ou marchande.

1850 Loi intitulée *Common School Act* (loi sur les écoles communes)
Permet aux municipalités urbaines de percevoir un impôt pour le financement des écoles communes. En 1853, on autorise les municipalités à percevoir un impôt pour financer les "grammar schools". Les municipalités rurales se voient confier la même responsabilité en 1877. Les subventions gouvernementales sont basées sur la moyenne des présences en classe et non sur celle des inscriptions.

1853 Loi intitulée *Act to Amend the Law Relating to Grammar Schools in Upper Canada* (loi modifiant la loi sur les "grammar schools" du Haut-Canada)
Exige que les conseils de comté créent des conseils scolaires et favorise l'établissement d'écoles unies ("grammar" et "common") dans les petits centres. Renforce le concept de centralisation de l'éducation.

1863 Loi intitulée *Act to Restore to Roman Catholics in Upper Canada Certain Rights in Respect to Separate Schools* (Scott Act) (loi redonnant aux catholiques du Haut-Canada certains droits relativement aux écoles séparées)
Constitue le fondement de l'article 93 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et renforce le système scolaire catholique.

1866 Loi intitulée *Assessment Act* (loi sur l'évaluation foncière)
Stipule que les biens meubles et immeubles sont des composantes de la propriété personnelle, y compris le revenu personnel. Demeure en vigueur pendant près de quarante ans.

1867 *Acte de l'Amérique du Nord britannique*
L'article 93 précise que l'éducation relève de la compétence provinciale. Confirme que les catholiques ont droit à un système d'écoles séparées.

1871 Loi intitulée *School Act* (loi sur les écoles)
Exige que les municipalités perçoivent à l'échelon local un montant égal à la moitié de la subvention provinciale qui leur est versée. Les écoles communes sont gratuites, mais les écoles secondaires exigent encore des droits. Instaure les postes d'inspecteur des écoles publiques et d'inspecteur des écoles secondaires.

1876 Création du ministère de l'Éducation et de la fonction de ministre de l'Éducation.

1886 Loi intitulée *Act Respecting Separate Schools* (loi sur les écoles séparées)
Permet aux personnes morales d'inscrire et de verser une partie de leurs impôts fonciers au système scolaire de leur choix en fonction du nombre de contribuables des écoles catholiques. Permet aux locataires de choisir le système bénéficiaire de leur impôt foncier. Permet aux municipalités de percevoir un impôt pour le système d'écoles catholiques. Les conseillers des écoles séparées peuvent élire un représentant pour siéger aux conseils d'écoles secondaires.

1899 Loi intitulée *Act to Amend the Separate Schools Act* (loi modifiant la loi sur les écoles séparées)
Permet l'établissement d'un système d'écoles séparées dans les régions où il n'y a pas encore de système d'écoles publiques.

1900 *Commission MacLennan*
Recommande l'abolition de l'impôt foncier des particuliers et l'instauration d'une taxe commerciale obligatoire.

1904 Loi intitulée *Assessment Act* (loi sur l'évaluation foncière)
Découle des travaux de la Commission MacLennan et instaure le concept de taux d'évaluation commerciale différents. Renforce la notion d'équité en instaurant l'évaluation foncière selon la valeur marchande.

1906 Loi intitulée *School Act (loi sur les écoles)*
Tient compte de l'évaluation dans la répartition des subventions aux écoles rurales. Le même concept est appliqué aux écoles urbaines en 1908. Première tentative en vue de prendre en considération la capacité financière.

1917 Instauration de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers.

1919 Lois intitulées *School Attendance Act* et *Adolescent School Attendance Act* (loi sur l'école obligatoire et loi sur l'école obligatoire pour les adolescents)
Porte de 14 à 16 ans la limite de la scolarité obligatoire. Cette disposition entre en vigueur le 1er janvier 1921. Prévoit la désignation d'agents d'assiduité scolaire.

1921 Abolition des droits de scolarité au palier secondaire. Les municipalités doivent fournir la plus grande partie des fonds destinés aux écoles secondaires.

1924 Adoption du concept des subventions proportionnelles. Les subventions sont versées en fonction de la valeur des propriétés imposables aux fins scolaires. La formule de calcul des subventions est de nouveau modifiée en 1930 afin de tenir compte des dépenses totales et de l'effectif quotidien moyen.

1936 Loi intitulée *Act to Amend the Assessment Act* (loi modifiant la loi sur l'évaluation foncière)
Exige que les personnes morales indiquent aux municipalités le pourcentage de l'évaluation que représente le nombre d'actions détenues par des catholiques. Si les actionnaires ne peuvent être départagés, l'impôt est réparti en proportion du nombre de contribuables des écoles publiques et des écoles catholiques. L'impôt perçu auprès des compagnies de services publics est versé au système public.

1936 Instauration en Ontario de l'impôt sur le revenu des particuliers.

1950 *Report of the Royal Commission on Education in Ontario* (Hope) (rapport de la commission d'enquête sur l'éducation en Ontario)
Enquête exhaustive sur le système d'éducation.

1967 *Report of the Ontario Committee on Taxation* (Smith) (rapport du comité sur l'imposition en Ontario)
Étudie les systèmes d'imposition et les revenus des municipalités et des conseils scolaires à la lumière de leurs dépenses et des sources locales de revenu.

1968 Loi intitulée *Act to Amend the Secondary Schools and Boards of Education Acts* (loi modifiant les lois sur les écoles secondaires et sur les conseils de l'éducation)
Les comtés deviennent l'instance administrative de base des conseils scolaires.

1968 Loi intitulée *Act to Amend the Separate Schools Act* (loi modifiant la loi sur les écoles séparées)
Permet aux écoles catholiques de former des instances administratives plus vastes et comprises à l'intérieur du territoire des conseils de l'éducation.

1968 *Living and Learning: Report of the Provincial Committee on Aims and Objectives in Ontario* (Hall and Dennis) (Vivre et s'instruire : rapport du comité provincial sur les buts et les objectifs de l'Ontario)
Cerne les besoins des élèves et fixe des objectifs pour le palier élémentaire jusqu'à la fin de la sixième année. A des répercussions sur l'ensemble du système scolaire.

1976 *Rapport de la Commission d'étude pour le remaniement d'Ottawa-Carleton* (Mayo)
Recommande notamment qu'un conseil scolaire homogène de langue française soit établi dans la région de la Capitale nationale.

1977 *Report of the Committee on the Costs of Education* (McEwan) (rapport du comité sur les coûts de l'éducation)
Analyse les ressources financières disponibles pour l'éducation élémentaire et secondaire en fonction des objectifs éducationnels. Analyse l'administration, les programmes, la formation des enseignants, la rémunération et les avantages sociaux des employés, les dépenses d'immobilisations et les frais de transport des élèves.

1977 *Report of the Commission on the Reform of Property Taxation in Ontario* (Blair) (rapport de la Commission sur la réforme de l'impôt foncier en Ontario)
Recommande l'évaluation foncière selon la valeur marchande.

1978 *Rapport de la Commission d'enquête sur la baisse des effectifs dans les écoles de l'Ontario* (Jackson)
Enquête sur l'incidence de la baisse des effectifs et étudie les solutions possibles. Les 101 recommandations contenues dans le rapport touchent tous les aspects du système d'éducation.

1984 Déclaration d'intention du gouvernement en vue de soutenir le système d'écoles séparées catholiques jusqu'à la fin du secondaire. Trois commissions sont formées : la Commission de planification et de mise en oeuvre, la Commission sur les écoles privées de l'Ontario et la Commission chargée d'étudier le financement de l'éducation élémentaire et secondaire en Ontario.

1985 *Projet de loi 30, loi modifiant la Loi sur l'éducation*
Le projet de loi, s'il est adopté, permettrait à un conseil d'écoles séparées catholiques d'exercer les fonctions d'un conseil d'écoles secondaires. Le gouvernement a demandé à la Cour d'appel de l'Ontario de déterminer si le projet de loi contrevenait aux dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés.

Documents commandés par la commission

Atherton, Peter J., *Critical Issues in Education Finance in Ontario*, février 1985. 139 pages.

Auld, D.A.L., *Financing Primary and Secondary Education: Objectives and Means*, mai 1985. 33 pages.

Auld, D.A.L., *Wealth and Tax Base Neutrality and the Financing of Education in Ontario*, septembre 1985. 18 pages.

Hossack, R.D., *Cost Elements and Potential Strategies for the Application of New Information Technologies to Elementary and Secondary Education in Ontario*, juillet 1985. 42 pages.

Stager, David, *Demographic and Economic Trends, with Consequences for Public Sector Education in Ontario*, février1985. 66 pages.

Consultations informelles

Douglas Barnes, ministère des Affaires municipales et du Logement
Donald I. Beach, Coopers & Lybrand
Wayne A. Burtnyk, ministère de l'Éducation
Larry J. Close, ministère des Affaires municipales et du Logement
Jack Fleming, ministère de l'Éducation de la Colombie-Britannique
Harry K. Fisher, Conseil des ministres de l'Éducation (Canada)
Len. J. Hewitt, ministère de l'Éducation
Stephen B. Lawton, Institut d'études pédagogiques de l'Ontario
Brian Lenglet, ministère du Revenu
W. Jack Lettner, ministère du Revenu
James Martin, ministère de l'Éducation (à la retraite)
Glenn Nicholls, ministère de l'Éducation du Manitoba
Henk M. Ploeger, ministère du Trésor et de l'Économie
George R. Podrebarac, ministère de l'Éducation
Frances Poleschuk, ministère de l'Éducation
E. Brock Rideout, Institut d'études pédagogiques de l'Ontario (à la retraite)
Peter Sadlier-Brown, ministère du Trésor et de l'Économie
Peter F. Wiseman, ministère de l'Éducation

Groupe de travail technique

Grant E. Boyce, Conseil de l'éducation de Sudbury, président

Wayne A. Burtnyk, ministère de l'Éducation

T.E. Joyce, Conseil des écoles séparées catholiques de la région de York (à la retraite)

Sam M. MacKinlay, Conseil de l'éducation de la ville d'Etobicoke

James Martin, ministère de l'Éducation (à la retraite)

Allan N. McKenzie, Conseil de l'éducation du comté de Lincoln

Maurice M. Mousseau, Conseil des écoles séparées catholiques de Timmins

Lorne R. Smith, ministère de l'Éducation

Mémoires

Conseil d'administration du Conseil de l'éducation de Red Lake
Fédération des enseignants des écoles secondaires de l'Ontario/division d'Algoma
Association canadienne-française de l'Ontario
Association des enseignants franco-ontariens
Association française des conseils scolaires de l'Ontario
Association of Large School Boards in Ontario
Association of Municipalities of Ontario
Barnes, D.G.
Barrhaven Community Association/Education Committee
Conseil de l'éducation de East York
Conseil de l'éducation de la ville d'Etobicoke
Conseil de l'éducation de la ville de London
Conseil de l'éducation de la ville de Scarborough
Conseil de l'éducation de la ville de Toronto
Conseil de l'éducation de la ville de Windsor
Conseil de l'éducation de la ville de York
Conseil de l'éducation du comté de Bruce
Cable, John W.
Canadian Book Publishers' Council
Canadian Parents for French
Association canadienne des administrateurs de taxe foncière, Inc.
Canadian Reformed School Society of Smithville and Surrounding District
Conseil de l'éducation de Carleton
Carleton Home and School Council
Conseil des écoles séparées catholiques de Carleton
Conseil des présidents du Conseil de l'éducation de la ville de York
Conseil de l'éducation de Chapleau
Chapleau Men Teachers' Federation
Chapleau Women Teachers' Association
Citizens Against Tax Squandering
Ville d'Ottawa
Conseil des écoles séparées catholiques du district de Cochrane-Iroquois Falls
Comité consultatif de langue française du Conseil de Carleton

Comité consultatif de langue française du Conseil de Sudbury
Conseil de l'éducation franco-ontarienne
Conseil pour l'enfance en difficulté/OCASE
Comté de Middlesex
Davis, Peter L.
Dobell, Jane
Drag Lake Property Owners' Association
Conseil de l'éducation de Dryden
Conseil des écoles séparées catholiques de Dufferin et Peel
Conseil des écoles séparées catholiques de la région de Durham
Eide, Dwight K.
Conseil de l'éducation du comté d'Elgin
Conseil des écoles séparées catholiques du comté d'Elgin
Essex County Public School Parent-Teacher Club
Etobicoke Home and School Council
Fédération des associations catholiques de parents et d'enseignants de l'Ontario
Federation of Ontario Cottagers' Associations Incorporated
Federation of Women Teachers' Association of Ontario
Conseil de l'éducation de Fort Frances et de Rainy River
Conseil des écoles séparées catholiques du district de Fort Frances et de Rainy River
Conseil de l'éducation du comté de Frontenac
Conseil des écoles séparées catholiques des comtés de Frontenac, Lennox et Addington
Goldman, Ian
Greenleaf, Allan A.
Conseil de l'éducation du comté de Grey
Conseil des écoles séparées catholiques de Hamilton et Wentworth
Conseil de l'éducation du comté de Hastings
Conseil des écoles séparées catholiques des comtés de Hastings et de Prince Edward
Conseil des écoles séparées catholiques du district de Hearst
Hennessy, Peter H.
Henry, Robert C.
Conseil de l'éducation du comté de Huron
Conseil des écoles séparées catholiques des comtés de Huron et de Perth
Hurwitz, Michael
James, W.L.G.
Conseil des écoles séparées catholiques du district de Kapuskasing

Conseil de l'éducation de Kenora
Conseil de l'éducation du comté de Kent
Conseil des écoles séparées catholiques du comté de Kent
Conseil des écoles séparées catholiques du district de Kirkland Lake
Kondor, George A.
Conseil de l'éducation de Lake Superior
Conseil de l'éducation de Lakehead
Conseil des écoles séparées catholiques du district de Lakehead
Lakehead Women Teachers' Association
Conseil de l'éducation du comté de Lambton
Conseil de l'éducation des comtés de Leeds et Grenville
Conseil de l'éducation des comtés de Lennox et Addington
Conseil de l'éducation du comté de Lincoln
Conseil des écoles séparées catholiques du comté de Lincoln
Literacy Council of Kitchener-Waterloo
Conseil des écoles séparées catholiques de London et du comté de Middlesex
London Council of Home and School Associations
Matthews, Charlotte
McCutcheon, Gordon N.
Meipoom, K.
Conseil des écoles catholiques du Grand Toronto
Conseil scolaire du Grand Toronto
Conseil de l'éducation du comté de Middlesex
Middlesex Presbytry/Église Unie du Canada
Conseil consultatif sur l'éducation de l'enfance en difficulté du ministère de l'Éducation
Miskwabi Area Cottagers' Association Incorporated
Conseil scolaire du district de Missarenda
Conseil de l'éducation de Muskoka
Conseil de l'éducation de Niagara Sud
Conseil de l'éducation de Nipigon et Red Rock
Conseil des écoles séparées catholiques du district de Nipissing
Conseil scolaire du district de Northern
Northern Ontario School Trustees' Association
Conseil de l'éducation de Northumberland et Newcastle
Fédération des enseignants de l'Ontario/Comité d'action politique des comtés de Stormont, Dundas et Glengarry.
Ontario Association for Children with Learning Disabilities
Ontario Association for Continuing Education

Ontario Association for Property Tax Reform

Ontario Association of Alternative and Independent Schools

Association ontarienne des agents de l'administration scolaire

Ontario Association of School Business Officials

Ontario Catholic Supervisory Officers' Association Inc.

Ontario English Catholic Teachers' Association

Ontario English Catholic Teachers' Association/Hamilton

Fédération de l'agriculture de l'Ontario

Institut d'études pédagogiques de l'Ontario, section de l'éducation des adultes

Institut d'études pédagogiques de l'Ontario, section de l'administration scolaire

Ontario Nurses' Association

Ontario Public School Teachers' Federation

Ontario Public School Teachers' Federation/district de Sudbury

Ontario Public School Trustees' Association

Association des conseillers en orientation de l'Ontario

Fédération des enseignants des écoles secondaires de l'Ontario

Ontario Secondary School Teachers' Federation/district nº 19 Hastings

Ontario Separate School Business Officials' Association

Ontario Separate School Trustees' Association

Ontario Students' Alliance for Fair Funding

Fédération des enseignants de l'Ontario

Conseil scolaire d'Ottawa

Conseil des écoles séparées catholiques d'Ottawa

Syndicat canadien de la Fonction publique/Conseil du district d'Ottawa-Carleton

Conseil de l'éducation du comté d'Oxford

Parent Advisory Committee of Confederation High School

Conseil de l'éducation de Peel

Conseil de l'éducation du comté de Peterborough

Conseil des écoles séparées catholiques de Peterborough, Victoria, Northumberland et Newcastle

Pfalzner, P.M.

Poirier, Henry J.

Conseil des écoles séparées catholiques des comtés de Prescott et Russell

Provincial Action Committee on the Quality of Education

Conseil de l'éducation de Red Lake

Régionale Carleton-Ottawa-Vanier de la Fédération des associations de parents et instituteurs de langue française de l'Ontario

Conseil de l'éducation du comté de Renfrew et Conseil des écoles séparées catholiques du comté de Renfrew

Rivercrest Home and School Association

Rosedale School Association

Roy, Albert

Conseil de l'éducation de Sault-Sainte-Marie

Conseil des écoles séparées catholiques du district de Sault-Sainte-Marie

Sauro, S. S. et al.

Seberras, Ron et Christine

Shadbolt, R.E.

Simcoe County Taxpayers' Protective Association

Sir John A. Macdonald Home and School Association

Sobolewski, Edward

Conseil de l'éducation des comtés de Stormont, Dundas et Glengarry

Conseil des écoles séparées catholiques des comtés de Stormont, Dundas et Glengarry

Conseil de l'éducation de Sudbury

Conseil des écoles séparées catholiques du district de Sudbury

Conseil de l'éducation de Timiskaming

Conseil des écoles séparées catholiques du district de Timiskaming

Conseil de l'éducation de Timmins

Conseil des écoles séparées catholiques du district de Timmins

Toronto French School

Ville de Collingwood

Ville de Gore Bay

Ville de Keewatin

Ville de Midland

Ubriaco, Rita

Conseil de l'éducation du comté de Victoria

Conseil de l'éducation du comté de Waterloo

Conseil des écoles séparées catholiques du comté de Welland

Conseil des écoles séparées catholiques du comté de Wellington

Conseil de l'éducation du comté de Wentworth

Williams, John R.

Conseil des écoles séparées catholiques de Windsor

Workgroup of Metro Parents

Conseil de l'éducation de la région de York

Conseil des écoles séparées catholiques de la région de York

Zvook Corporation

* * *

On peut se procurer les mémoires, sur support papier ou sur microfiche, à la bibliothèque R.W.B. Jackson de l'Institut d'études pédagogiques de l'Ontario, au 252, rue Bloor ouest, Toronto (Ontario) M5S 1V5. Les demandes de renseignements doivent être adressées au personnel responsable des ouvrages de référence de la bibliothèque. Les mémoires sont également enregistrés dans le Répertoire informatisé des ressources pédagogiques de l'Ontario (ONTERIS).

* * *

Audiences publiques

Date : Le 19 mars 1985

Endroit : Hamilton

Intervenants : Conseil des écoles séparées catholiques de Hamilton Wentworth
Conseil des écoles séparées catholiques du comté de Lincoln
Ontario Separate School Business Officials' Association
Conseil de l'éducation du comté de Wentworth

Date : Le 3 avril 1985

Endroit : London

Intervenants : Conseil de l'éducation de la ville de London
Conseil de l'éducation du comté de Bruce
Goldman, Ian
Conseil de l'éducation du comté de Grey
Conseil de l'éducation du comté de Lambton
Literacy Council of Kitchener-Waterloo
London Council of Home and School Associations
Conseil des écoles séparées catholiques de London et du comté Middlesex
Middlesex Presbytry/Église Unie du Canada

Date : Le 4 avril 1985

Endroit : Windsor

Intervenants : Conseil de l'éducation de la ville de Windsor
Citizens Against Tax Squandering
Essex County Public School Parent-Teacher Club
Conseil des écoles séparées catholiques des comtés de Huron et de Perth
Hurwitz, Michael
Conseil des écoles séparées catholiques du comté de Kent
Conseil des écoles séparées catholiques de Windsor

Date : Le 11 avril 1985

Endroit : Kingston

Intervenants : Conseil de l'éducation du comté de Frontenac
Conseil des écoles séparées catholiques des comtés de Frontenac, Lennox et Addington
Conseil de l'éducation du comté de Hastings

Conseil des écoles séparées catholiques des comtés de Hastings et de Prince Edward
Hennessy, Peter H.
Ontario Secondary School Teachers' Federation/district nº 19 Hastings

Date : Les 16, 17 et 18 avril 1985

Endroit : Ottawa

Intervenants : Association canadienne-française de l'Ontario
Association française des conseils scolaires de l'Ontario
Barrhaven Community Association/Education Committee
Conseil de l'éducation de Carleton
Carleton Home and School Council
Conseil des écoles séparées catholiques de Carleton
Fédération des associations catholiques de parents et d'enseignants de l'Ontario
Ontario Students' Alliance for Fair Funding
Fédération des enseignants de l'Ontario/Comité d'action politique des comtés de Stormont, Dundas et Glengarry
Conseil scolaire d'Ottawa
Syndicat canadien de la Fonction publique/Conseil du district d'Ottawa-Carleton
Conseil des écoles séparées catholiques d'Ottawa
Parent Advisory Committee of Confederation High School
Conseil de l'éducation du comté de Renfrew
Conseil des écoles séparées catholiques du comté de Renfrew
Roy, Albert
Conseil de l'éducation des comtés de Stormont, Dundas et Glengarry
Conseil des écoles séparées catholiques des comtés de Stormont, Dundas et Glengarry
Régionale Carleton-Ottawa-Vanier de la Fédération des associations de parents et instituteurs de langue française de l'Ontario.

Date : Les 25, 26 et 27 mars 1985
Les 22, 23 et 24 avril 1985

Endroit : Toronto

Intervenants : Association des enseignants franco-ontariens
Association of Large School Boards of Ontario
Canadian Book Publishers Council
Canadian Parents for French
Conseil des présidents du Conseil de l'éducation de la ville de York
Conseil de l'éducation franco-ontarienne

Drag Lake Property Owners' Association
Conseil des écoles séparées catholiques de Dufferin et Peel
Conseil des écoles séparées catholiques de la région de Durham
Federation of Ontario Cottagers' Associations Inc.
Federation of Women Teachers' Association of Ontario
Maire de Collingwood
Conseil des écoles catholiques du Grand Toronto
Conseil scolaire du Grand Toronto
Ontario Association of Alternative and Independent Schools
Association ontarienne des agents de l'administration scolaire
Ontario Association for Children with Learning Disabilities
Ontario Association for Property Tax Reform
Ontario Association of School Business Officials
Ontario Catholic Supervisory Officers' Association Inc.
Ontario English Catholic Teachers' Association
Fédération de l'agriculture de l'Ontario
Ontario Public School Trustees' Association
Fédération des enseignants des écoles secondaires de l'Ontario
Ontario Separate School Trustees' Association
Fédération des enseignants de l'Ontario
Conseil de l'éducation de Peel
Conseil de l'éducation du comté de Peterborough
Sauro, S. S. et al.
Simcoe County Taxpayers' Association
Conseil de l'éducation de Toronto
Conseil de l'éducation du comté de Waterloo
Conseil des écoles séparées catholiques de la région de York
Zvook Corporation

Date : Les 7 et 8 mai 1985

Endroit : Thunder Bay

Intervenants : Conseil d'administration du Conseil de l'éducation de Red Lake
Dodds, Evelyn
Conseil de l'éducation de Kenora
Kondor, George A.
Conseil de l'éducation de Lake Superior
Conseil de l'éducation de Lakehead
Conseil des écoles séparées catholiques du district de Lakehead
Lakehead Women Teachers' Association

McCutcheon, Gordon N.
Conseil scolaire du district de Northern
Conseil de l'éducation de Red Lake
Ubriaco, Rita

Date : Le 16 mai 1985

Endroit : Sudbury

Intervenants : Ontario Public School Teachers' Federation/district de Sudbury
Ontario Secondary School Teachers' Federation/district d'Algoma
Northern Ontario School Trustees' Association
Conseil des écoles séparées catholiques du district de Sault-Sainte-Marie
Conseil de l'éducation de Sudbury
Conseil des écoles séparées catholiques du district de Sudbury

Date : Le 23 mai 1985

Endroit : Timmins

Intervenants : Conseil de l'éducation de Chapleau
Chapleau Men Teachers' Federation
Chapleau Women Teachers' Association
Eide, Dwight K.
Conseil des écoles séparées catholiques du district de Kapuskasing
Conseil des écoles séparées catholiques du district de Kirkland Lake
Conseil des écoles séparées catholiques du district de Sault-Sainte-Marie
Conseil de l'éducation de Timiskaming
Conseil de l'éducation de Timmins

Tableaux et graphiques

Tableau 1 **Nombre de conseils scolaires par région – 1er janvier 1985**

	Nord-Ouest	Centre-Nord	Nord-Est	Ouest	Centre	Est	**Total**
Conseils scolaires	9	9	10	12	28	9	77
Conseils des écoles séparées catholiques de comté et de district	6	5	7	9	15	7	49
Conseil d'école secondaire		1				1	
Conseils scolaires de district (écoles publiques)	15	5	7				27
Conseils des écoles séparées catholiques	3	5	1		1		10
Conseils des écoles séparées protestantes					1	1	2
Ministère de la Défense nationale	1	1	2	1	3	3	11
Centres de traitement				3	4	1	8
Hydro			1				1
Total	34	25	29	25	52	21	186

Source : Ministère de l'Éducation de l'Ontario, *Répertoire des conseils scolaires.*

Tableau 2 **Dépenses des conseils scolaires par élève, par province, 1970-1982** (en dollars actuels)

Année civile	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.
1970	413	527	564	597	782	910	704	655	833	748
1971	504	592	619	600	827	971	781	682	896	810
1972	574	648	690	686	884	1 044	876	757	969	876
1973	688	740	779	759	1 100	1 106	1 006	865	1 058	1 001
1974	843	987	917	879	1 276	1 271	1 165	1 038	1 208	1 188
1975	1 085	1 268	1 091	1 065	1 515	1 494	1 406	1 225	1 475	1 481
1976	1 245	1 437	1 424	1 245	1 642	1 758	1 592	1 457	1 634	1 751
1977	1 453	1 550	1 499	1 482	2 371	2 014	1 801	1 714	1 822	1 962
1978	1 533	1 684	1 684	1 636	2 627	2 176	1 966	1 921	2 017	2 170
1979	1 755	1 843	1 870	1 839	3 031	2 385	2 213	2 165	2 287	2 403
1980	2 044	2 050	2 134	2 101	3 451	2 672	2 511	2 464	2 559	2 750
1981	2 246	2 294	2 498	2 282	4 046	3 054	2 879	2 860	3 117	3 310
1982[1]	2 435	2 440	2 671	2 487	4 357	3 233	3 084	3 075	3 300	3 502

Source : Statistique Canada, Statistiques financières de l'éducation, 1981-1982, Ottawa, 1984.

[1]Estimation

Tableau 3 **Dépenses des conseils scolaires par habitant, par province, 1974-1982** (en dollars actuels)

Année civile	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.
1974	239	249	235	229	296	304	259	255	294	260
1975	300	305	272	267	337	349	304	295	353	319
1976	340	339	348	304	350	406	338	339	383	372
1977	392	360	362	353	480	455	375	389	409	407
1978	409	384	398	384	508	481	402	426	436	436
1979	459	420	431	422	560	512	442	465	474	465
1980	523	455	478	471	610	556	487	516	505	510
1981	565	503	547	499	681	620	546	583	592	593
1982[1]	599	520	570	529	708	638	570	610	610	609

Source : Statistique Canada, Statistiques financières de l'éducation, 1981-1982, Ottawa.

[1]Estimation

Tableau 4 **Recettes des administrations locales de l'Ontario, 1974-1983** (en millions de dollars)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Municipalités										
Impôts locaux	1 105	1 311	1 469	1 663	1 785	1 967	2 165	2 455	2 758	3 010
Subventions provinciales	981	1 285	1 346	1 525	1 626	1 747	1 921	2 184	2 522	2 774
Divers	814	910	1 101	1 223	1 474	1 572	1 758	2 055	2 241	2 419
Total partiel	2 900	3 506	3 916	4 411	4 885	5 286	5 844	6 695	7 521	8 203
Conseils scolaires										
Impôts locaux	877	1 040	1 296	1 526	1 663	1 831	2 048	2 315	2 662	2 966
Subventions provinciales	1 422	1 659	1 755	1 908	1 992	2 092	2 317	2 577	2 843	3 046
Divers	47	50	52	64	82	96	114	141	156	179
Total partiel	2 346	2 749	3 103	3 498	3 737	4 019	4 479	5 033	5 661	6 191
Ensemble des recettes locales										
Impôts locaux	1 982	2 351	2 765	3 189	3 448	3 798	4 213	4 770	5 420	5 976
Subventions provinciales	2 403	2 944	3 101	3 433	3 618	3 839	4 238	4 761	5 365	5 820
Divers	861	960	1 153	1 287	1 556	1 668	1 872	2 196	2 397	2 598
Total	5 246	6 255	7 019	7 909	8 622	9 305	10 323	11 727	13 182	14 394

Source : Ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, *Local Government Finance in Ontario*, 1983, Toronto.

Remarque : Les emprunts à long terme ne sont pas inclus. Les subventions provinciales incluent les paiements provinciaux tenant lieu d'impôt. Les chiffres de 1974, 1975 et 1976 ont été rajustés pour tenir compte des dépenses consolidées au cours des années subséquentes.

Tableau 5 **Impôt foncier résidentiel moyen en Ontario, par ménage (IFRMM), 1970-1983**

	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
	(en dollars actuels)										
IFRMM											
Taxes et charges municipales	193	226	260	278	306	323	346	369	408	451	484
Taxes scolaires	170	179	204	248	283	303	325	347	382	432	475
Ensemble des impôts fonciers	363	405	464	526	589	626	671	716	790	883	959
Revenu moyen estimé par ménage[1]	11 300	16 100	18 000	19 600	21 200	22 800	24 600	28 000	32 200	35 800	37 800
% des impôts fonciers par rapport au revenu moyen estimé par ménage	3,2	2,5	2,6	2,7	2,8	2,7	2,7	2,6	2,5	2,5	2,5
% des taxes scolaires par rapport au revenu moyen estimé par ménage	1,5	1,1	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3

Source : Ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, Direction des finances municipales.

[1]Dans ce tableau, ménage s'entend des unités de logement autres que des exploitations agricoles et des unités de logement saisonnières. Auparavant, ménage s'entendait des unités de logement unifamiliales seulement. Les chiffres ci-dessus sont des estimations mises à jour.

Tableau 6 **Revenu personnel disponible (RPD) par habitant en Ontario, 1950-1984**

Année	Population (en millions)	RPD total (en milliards de $)	RPD par habitant (en milliers de $)	INDICE des prix à la consommation[1] (1981 : 100)	RPD réel (en milliards de $ de 1981)	RPD réel par habitant (en milliers de $)	Évolution du RPD réel par habitant (%)
1950	4,471	5,208	1,165	25,2	20,667	4,622	0,0
1955	5,266	7,644	1,452	28,5	26,821	5,093	4,7
1960	6,111	10,529	1,723	31,4	33,532	5,487	−0,1
1965	6,788	14,301	2,107	34,0	42,062	6,196	4,1
1970	7,551	22,189	2,939	41,0	54,120	7,167	1,5
1971	7,703	24,567	3,189	42,2	58,216	7,558	5,4
1972	7,824	27,893	3,565	44,2	63,106	8,066	6,7
1973	7,939	32,104	4,044	47,6	67,445	8,495	5,3
1974	8,093	37,853	4,677	52,8	71,691	8,858	4,3
1975	8,256	43,770	5,302	58,5	74,821	9,063	2,3
1976	8,264	49,241	5,958	62,9	78,285	9,473	4,5
1977	8,355	54,621	6,538	67,9	80,443	9,628	1,6
1978	8,444	61,304	7,260	73,9	82,955	9,824	2,0
1979	8,503	68,623	8,070	80,7	85,035	10,001	1,8
1980	8,574	77,315	9,017	88,9	86,969	10,143	1,4
1981	8,625	89,437	10,370	100	89,437	10,370	2,2
1982	8,716	98,301	11,278	110,8	88,719	10,179	−1,8
1983[2]	8,822	105,314	11,966	117,2	90,071	10,210	0,3
1984[3]	8,945	114,665	12,819	122,3	93,757	10,482	2,7

Source : Ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario.

[1]Tous les chiffres représentant l'indice des prix à la consommation (IPC), sur la base de 1981 : 100, ont été fournis par Statistique Canada, Ottawa, janvier 1985.

[2]Chiffres susceptibles d'être révisés

[3]Chiffres préliminaires

Tableau 7 **Effectifs des écoles élémentaires et secondaires en Ontario de 1982 à 1984 et projections pur 1985 à 1994**

Année	Effectifs des écoles élémentaires[1]	Effectifs des écoles secondaires	Effectifs totaux
1982	1 217 412	562 013	1 779 425
1983	1 209 567	554 930	1 764 497
1984	1 204 807	545 919	1 750 726
	Projections		
1985	1 197 875	540 472	1 738 347
1986	1 194 355	532 703	1 727 058
1987	1 196 121	524 621	1 720 742
1988	1 203 268	517 168	1 720 436
1989	1 208 748	512 384	1 721 132
1990	1 217 713	504 354	1 722 607
1991	1 226 112	500 821	1 726 933
1992	1 235 322	498 104	1 733 426
1993	1 240 975	496 820	1 737 795
1994	1 243 800	498 611	1 742 411

Source : Ministère de l'Éducation de l'Ontario.

[1]Y compris les effectifs de 9e et 10e année des écoles catholiques

Tableau 8 **Enseignants à temps plein des écoles élémentaires et secondaires de l'Ontario de 1982 à 1984 et projections pour 1985 à 1994**

Année scolaire	Écoles élémentaires[1]	Écoles secondaires[2]	Total
Dès septembre			
1982	53 033	32 741	85 774
1983	53 019	32 744	85 763
1984	53 192	32 587	85 779
	Projections		
1985	52 770	32 171	84 941
1986	52 615	31 709	84 324
1987	52 693	31 228	83 921
1988	53 007	30 784	83 791
1989	53 249	30 499	83 748
1990	53 644	30 021	83 665
1991	54 014	29 811	83 825
1992	54 419	29 649	84 068
1993	54 669	29 573	84 242
1994	54 793	29 679	84 472

Source : Ministère de l'Éducation de l'Ontario

[1]Les projections relatives au personnel enseignant des écoles élémentaires pour 1985-1994 sont basées sur le taux d'encadrement réel de 1984, soit 22,7:1 (nombre réel d'élèves divisé par le nombre d'enseignants à temps plein)

[2]Les projections relatives au personnel enseignant des écoles secondaires pour 1985-1994 sont basées sur le taux d'encadrement réel de 1984, soit 16,8:1 (nombre réel d'élèves divisé par le nombre d'enseignants à temps plein)

Tableau 9 **Enseignants à temps plein[1] effectifs et indicateurs choisis (écoles publiques) en Ontario, 1955-1984**

Année	Écoles	Effectifs	Évolution (%)	Enseignants à temps plein	Taux d'encadrement[2]	ETP de tous les enseignants	Taux d'encadrement[2]
1955	5 949	676 246	–	22 018	30,7	–	–
1960	5 696	843 737	3,2	28 070	30,1	–	–
1965	4 285	949 374	2,6	32 783	29,0	–	–
1970	2 932	1 047 055	0,4	42 451	24,7	43 873	23,9
1971	2 862	1 034 703	−1,2	41 588	24,9	43 804	23,6
1972	2 790	1 022 935	−1,1	41 163	24,9	43 416	23,6
1973	2 718	998 668	−2,4	39 803	25,1	42 042	23,8
1974	2 685	977 545	−2,1	39 748	24,6	42 120	23,2
1975	2 680	961 625	−1,6	40 711	23,6	43 519	22,1
1976	2 657	937 292	−2,5	40 464	23,2	43 318	21,6
1977	2 649	907 777	−3,1	39 395	23,0	42 556	21,3
1978	2 692	870 154	−4,1	37 277	23,3	41 137	21,0
1979	2 612	837 941	−3,7	36 063	23,2	39 949	21,0
1980	2 579	816 836	−2,5	35 357	23,1	39 435	20,7
1981	2 541	799 174	−2,2	35 248	22,7	36 365	20,3
1982	2 525	787 466	−1,5	35 184	22,4	39 481	19,9
1983	2 508	776 058	−1,4	34 938	22,2	39 299	19,7
1984	2 469	767 254	−1,1	34 873	22,0	39 210	19,6

Source : Ministère de l'Éducation de l'Ontario, *Statistiques sur l'éducation en Ontario*, Toronto.

[1]Les directeurs, les directeurs adjoints, les chefs de section et le personnel scolaire non enseignant sont inclus dans le nombre d'enseignants.

[2]Lors du calcul du taux d'encadrement, le nombre réel d'élèves a été divisé par le nombre, ou l'ETP, d'enseignants.

Tableau 10 **Enseignants à temps plein[1] effectifs et indicateurs choisis (écoles séparées catholiques) en Ontario, 1955-1984**

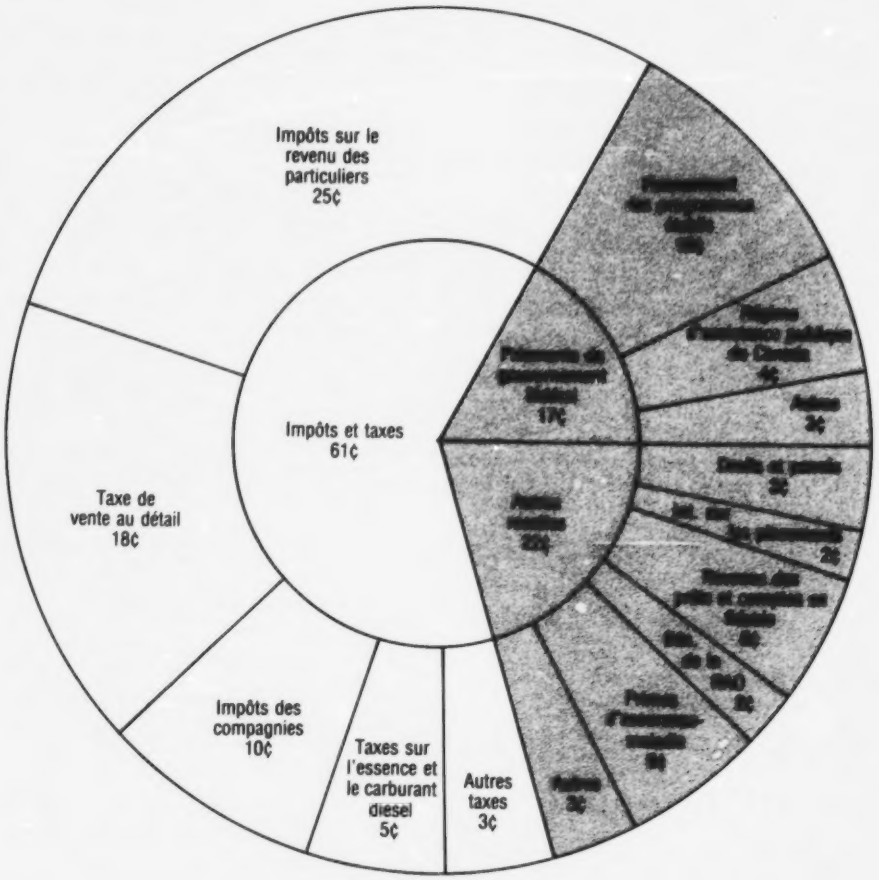
Année	Écoles	Effectifs	Évolution (%)	Enseignants à temps plein	Taux d'encadrement[2]	ETP de tous les enseignants	Taux d'encadrement[2]
1955	1 091	187 368	–	5 515	34,0	–	–
1960	1 356	282 651	7,2	8 463	33,4	–	–
1965	1 422	370 669	4,9	12 184	30,4	–	–
1970	1 316	418 433	1,2	16 856	24,8	17 710	23,6
1971	1 345	422 137	0,9	16 741	25,2	18 362	23,0
1972	1 336	422 166	0,0	16 828	25,1	18 561	22,7
1973	1 320	424 217	0,5	16 827	25,2	18 732	22,6
1974	1 320	427 294	0,7	16 930	25,2	18 982	22,5
1975	1 337	427 853	0,0	17 456	24,5	19 704	21,7
1976	1 338	422 793	−1,2	17 343	24,4	19 638	21,5
1977	1 329	421 619	−0,3	17 377	24,3	19 762	21,3
1978	1 340	420 183	−0,3	17 498	24,0	19 981	21,0
1979	1 333	420 820	0,2	17 486	24,1	20 127	20,9
1980	1 346	423 438	0,6	17 296	24,5	20 111	21,1
1981	1 354	425 706	0,5	17 560	24,2	20 450	20,8
1982	1 349	429 946	1,0	17 849	24,1	20 826	20,6
1983	1 348	433 509	0,8	18 081	24,0	21 160	20,5
1984	1 346	437 553	0,9	18 319	23,9	21 569	20,3

Source : Ministère de l'Éducation de l'Ontario, *Statistiques sur l'éducation en Ontario*, Toronto.

[1]Les directeurs, les directeurs adjoints, les chefs de section et le personnel scolaire non enseignant sont inclus dans le nombre d'enseignants.

[2]Lors du calcul du taux d'encadrement, le nombre réel d'élèves a été divisé par le nombre, ou l'ETP, d'enseignants.

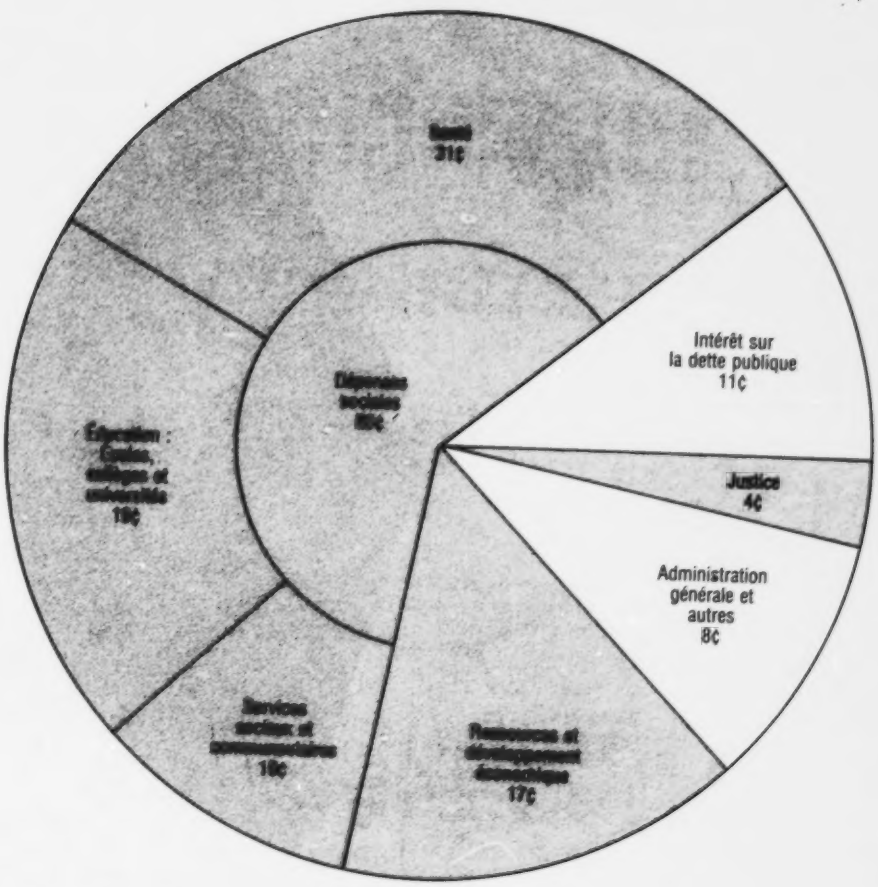
Graphique 1 **Le dollar budgétaire* : Recettes 1985-1986**



*À l'exclusion des redressements extraordinaires

Source : Budget de l'Ontario, 1985

Graphique 2 **Le dollar budgétaire* : Dépenses 1985-1986**



*À l'exclusion des redressements extraordinaires

Source : Budget de l'Ontario, 1985

Bibliographie

Adams, E. Kathleen, *Analyses and Comparison of Fiscal Response in Four States*, Denver, Education Finance Centre, 1979, vi-61 p.

Adler, Mortimer J., *The Paideia Proposal: An Educational Manifesto*, New York, Macmillan, 1982, xii-84 p.

———, *Paideia: Problems and Possibilities*, New York, Macmillan, 1983, xii-113 p.

Ambrosie, Frank, "Methods for Financing School Districts", *School Business Affairs* (juin 1983).

Anderson, Barry D., et John R. Fleming, *Linking School Finance to Educational Management: A Report on British Columbia's School Finance Reform*, réunion annuelle de l'American Educational Finance Association, Orlando, 1984, 13 p., annexe.

Anderson, Barry D., Wilfred J. Brown, Stephen B. Lawton, Pierre Michaud, et Eric W. Ricker, *The Cost of Controlling the Costs of Education in Canada*, Toronto, Institut d'études pédagogiques de l'Ontario, 1983, v-83 p.

Atherton, Peter, et al., "Financing Elementary and Secondary Education", *The Yellow Papers* 2, nº 1 (novembre 1982), 21 p.

Augenblick, John, "An Argument for Rehabilitating the Property Tax", *Education Week*, 10 octobre 1984, p. 18 et 24.

———, "The Importance of Property Taxes to the Future of School Finance", *Journal of Education Finance* (hiver 1984), p. 384 à 393.

———, "The States and School Finance: Looking Back and Looking Ahead", *Phi Delta Kappan* (novembre 1984), p. 197 à 201.

Baird, Norman B., "Educational Finance and Administration", mémoire de doctorat, Université de Toronto, 1946, 297 p.

Benson, Charles S., *The Economics of Public Education*, Boston, Houghton Mifflin, 1978, xv-413 p.

Berke, Joel S., "The Current Crisis in School Finance: Inadequacy and Inequity", *Phi Delta Kappan* (septembre 1971), p. 2 à 7.

Bird, Richard M., *Financing Education in Ontario: Issues and Choices*, document préparé pour la Commission d'enquête sur la baisse des effectifs dans les écoles de l'Ontario, Toronto, 1978. 37 p.

———, et N.E. Slack, *Property Tax Reform and Educational Finance in Ontario*, document préparé pour la Commission d'enquête sur la baisse des effectifs dans les écoles de l'Ontario, Toronto, 1978, 42 p.

———, *Residential Property Tax Relief in Ontario*, Toronto, Presses de l'université de Toronto, 1978, ix-188 p.

Boyer, Ernest L., *High School: A Report on Secondary Education in America*, New York, Harper and Row, 1983, xviii-363 p.

Brown, Sylvia J., Jean M. Bartunek, et Christopher B. Keys, "Teachers' Powerlessness: Peer Assessments and Own Perceptions", *Planning and Changing* (printemps 1985), p. 22 à 34.

Brown, Wilfred J., *Education Finance in Canada*, Ottawa, Fédération canadienne des enseignants, 1981, vi-198 p.

Cameron, David M., *Declining Enrolment and the Financing of Education in Ontario*, document préparé pour la Commission d'enquête sur la baisse des effectifs dans les écoles de l'Ontario, Toronto, 1978, 21 p.

———, "The Politics of Education in Ontario, with Special Reference to the Financial Structure", mémoire de doctorat, université de Toronto, 1969, 565 p.

Catterall, James S., *Education Vouchers*, Bloomington, Ind., Phi Delta Kappa, 1984, 42 p.

Cetron, Marvin J., Barbara Soriano, et Margaret Gayle, "Schools of the Future", *Futurist* (août 1985), p. 18 à 23.

Churchill, Stacy, et al., *Costs: French Language Instructional Units*, Toronto, Institut d'études pédagogiques de l'Ontario, 1979, xviii-420 p.

Cohen, Dian, et Kristin Shannon, *The Next Canadian Economy*, Montreal, Eden Press, 1984, vi-204 p.

Common, Ronald, réd., *New Forces on Educational Policy-Making in Canada*, St. Catharines, Faculté de l'éducation de l'université Brock, 1984, iii-157 p.

Conseil des ministres de l'Éducation, *Summary and Overview: The Financing of Elementary and Secondary Education in Canada*, Toronto, ministère de l'Éducation, 1983, monographie, 78 p.

Courchene, Thomas J., *A Separate Personal Income Tax for Ontario*, mémoire, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1983, 167 p.

Cross, Patricia K., "The Rising Tide of School Reform Reports". *Phi Delta Kappan* (novembre 1984), p. 167 à 172.

Cunningham, Luvern L., "Leaders and Leadership: 1985 and Beyond", *Phi Delta Kappan* (septembre 1985), p. 17 à 20.

Davies, J.B. et G.M.T. MacDonald, *Information in the Labour Market: Job-Worker Matching and its implications for Education in Ontario*. Toronto, Presses de l'université de Toronto, 1984, 190 p.

Dennison, W.F., *Educational Finance and Resources*, London, Croom Helm, 1984, 271 p.

Desjarlais, Lionel, *The Costs of Providing Instruction in French Language Instructional Units*, Toronto, Institut d'études pédagogiques de l'Ontario, 1977, xxv-265 p.

Down, A. Graham, "Excellence and Equity: The Unfinished Agenda of the 1980's", *Educational Horizons* (vol. 63, numéro special), p. 16 à 19.

Doyle, Denis P. et Terry W. Hartle, "Leadership in Education: Governors, Legislators and Teachers", *Phi Delta Kappan* (septembre 1985), p. 21 à 27.

Drucker, Peter F., "The Discipline of Innovation", *Harvard Business Review* (mai-juin 1985), p. 67 à 72.

Duke, Daniel L., *Decision Making in an Era of Fiscal Instability*, Bloomington, Ind., Phi Delta Kappa, 1984, 40 p.

———, "What is the Nature of Educational Excellence and Should We Try to Measure It?", *Phi Delta Kappan* (juin 1985), p. 671 à 674.

Ertur, Omer S. "Tax Burden Redistribution Under Various Public School Finance Alternatives: The State of Oregon", *Journal of Education Finance* (été 1981), p. 110 à 127.

Everhart, Robert B., réd., *The Public School Monopoly*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1982, xxi-583 p.

Fiorino, Albert, *Historical Overview*, bulletin nº 3, Commission d'enquête sur la baisse des effectifs dans les écoles de l'Ontario, 1978, 60 p.

Fleming, W.G., *Education: Ontario's Preoccupation*, Toronto, Presses de l'université de Toronto, 1972, xiv-330 p.

———, *Ontario's Educative Society/I, The Expansion of the Educational System*, Toronto, Presses de l'université de Toronto, 1971, xxii-367 p.

———, *Ontario's Educative Society/II, The Administrative Structure*, Toronto, Presses de l'université de Toronto, 1971, xii-565 p.

Foot, David K., *Resources and Constraints: Public Education and the Economic Environment in Ontario*, document de travail nº 1, Toronto, Commission d'enquête sur la baisse des effectifs dans les écoles de l'Ontario, 1978, 32 p.

Forget, Claude E., "Education Policy in Canada: The Urgent Issues", *Commentary*, Institut C.D. Howe, 1985, p. 8.

Fox, Thomas G. et John Riew, "Partial Privatization of Public School Finance", *Journal of Education Finance* (été 1984), p. 108 à 120.

Gardner, John W., *Excellence: Can We Be Equal and Excellent Too?*, New York, Harper and Row, 1961, 167 p.

Garms, Walter I., James W. Guthrie et Lawrence C. Pierce, *School Finance: the Economics and Politics of Public Education*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1978, x-466 p.

Goldstein, William, *Selling School Budgets in Hard Times*, Bloomington, Ind., Phi Delta Kappa, 1984, 37 p.

Goodlad, John I., "Understanding Schools is Basic to Improving Them", *Canadian School Executive* (mars 1984), p. 3 à 10.

———, *A Place Called School, Prospects for the Future*, New York, McGraw-Hill, 1984, xix-396 p.

Guthrie, James W., "Funding an Adequate Education", *Phi Delta Kappan*, (mars 1983), p. 471 à 476.

Gurwitz, Aaron Samuel, *The Economics of Public School Finance*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1982, xx-205 p.

Herzberg, Frederick, "One More Time – How Do You Motivate Workers?" *Harvard Business Review* (janvier-février 1968), p. 53 à 62.

Hettich, Walter, Barry Lancombe et Max von zur-Muehlen, *Basic Goals and the Financing of Education*, Ottawa, Fédération canadienne des enseignants, 1972, viii-49 p.

Hornbostel, Victor O., "Percentage Equalizing for Financing Oklahoma's Schools: A Preferred Approach". *Journal of Education Finance* (hiver 1985), p. 398 à 406.

Illinois State Board of Education, *Illinois Public School Finance Project, State Superintendent's Preliminary School Finance Recommendations*, Chicago, 1984, polycopie, 100 p.

Ingram, Helen M. et Dean E. Mann, réd., *Why Policies Succeed or Fail*, London, Sage, 1980, 312 p.

Johns, Roe E., Edgar L. Morphet et Kern Alexander, *The Economics and Financing of Education*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1983, x-371 p.

Killian, Michael G., "Local Control – The Vanishing Myth in Texas", *Phi Delta Kappan* (novembre 1984), p. 192 à 195.

Kitchen, Harry M., *Local Government Finance in Canada*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1984, 495 p.

Lawton, Stephen B., *Economics and Financing of Education*, document présenté lors de la réunion de l'Association canadienne pour l'étude de l'administration scolaire, Ottawa, 9 au 13 juin 1982, 32 p.

———, *Economic Models to Explain School Board Expenditures in Ontario*, document présenté dans le cadre de la réunion annuelle de l'American Education Finance Association, Orlando, 1984, 29 p.

———, "Political Values in Educational Finance", *Journal of Education Finance* (été 1979), p. 1 à 18.

——— et Theodore Tzalalis, *Education: An Investment in Ontario's Future*, document présenté lors de la quatrième conférence annuelle de l'Association ontarienne des agents de l'administration scolaire, Toronto, 1984, 26 p.

Lazerson, Marvin, Judith McLaughlin, Bruce McPherson et Stephen Barley, *On Education of Value*, Cambridge, Presses de l'université de Cambridge, 1985, xviii-139 p.

Levin, Henry M., *Cost-Effectiveness: A Primer*, London, Sage, 1984, 168 p.

Lieberman, Myron, "Educational Specialty Boards: A Way Out of the Merit Pay Morass?", *Phi Delta Kappan* (octobre 1985), p. 103 à 107.

Lloyd, Woodrow S., *What Society May Properly Expect of the School*, Ottawa, Fédération canadienne des enseignants, 1972, v-65 p.

Lowes, Barry, *Report of the Ministerial Commission on the Organization and Financing of the Public and Secondary School Systems in Metropolitan Toronto*, Toronto, ministère de l'Éducation, 1974, 311 p.

Mackay, J.M., *Yes, Virginia, There is . . . Strategic Management in Government*, adaptation d'un document présenté à la Strategic Management Society à Paris, Toronto, Mercer/Hickling-Johnson, 1984, 17 p., annexe.

Mayo, Henry B., *Rapport de la Commission d'étude pour le remaniement d'Ottawa-Carleton*, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1976, xiv-267 p.

McCool, Katherine B., *Addresses by J.G. Althouse*, Toronto, Gage, 1958, xii-248 p.

McCutcheon, J.M., *Public Education in Ontario*, Toronto, T.H. Best, 1941, vii-283 p.

McDaniel, Thomas R., "Inquiries into Excellence: A Reexamination of a Familiar Concept", *The Educational Forum*, nº 4 (été 1985), p. 389 à 396.

Mikesell, John L., "Nonproperty Tax Alternatives for Financing Education", *Journal of Education Finance* (printemps 1984), p. 459 à 473.

Moffatt, H.P. et Wilfred J. Brown, *New Goals New Paths, The Search for a Rationale for the Financing of Education in Canada*, Ottawa, Fédération canadienne des enseignants, 1973, xiii-166 p.

Moss Kanter, Rosabeth, *The Change Masters*, New York, Simon and Schuster, 1983, 432 p.

Nelson, F. Howard, "School District Response to Labeling, Cost and Programmatic Incentives in Special Education", *Journal of Educational Finance* (hiver 1983), p. 380 à 398.

Nicholls, Glenn, *Enhancing Equity in Manitoba Schools*, Winnipeg, Manitoba ministère de l'Éducation, 1983, iv-232 p.

Organisation de coopération et de développement économique, Centre pour la recherche et l'innovation en enseignement, *La créativité de l'école. Conclusion d'une enquête*, Paris, publications de l'OCDE, 1978.

Odden, Allan et John Augenblick, *School Finance Reform in the States: 1980*, Denver, Education Finance Centre, 1980, 57 p.

Ohanian, Susan, "Huffing and Puffing and Blowing Schools Excellent", *Phi Delta Kappan* (janvier 1985), p. 316 à 321.

Ontario, Advisory Committee on Financing Elementary and Secondary Education, *Alternative Methods of Financing Elementary and Secondary Education in Ontario*. rapport au ministre de l'Éducation, Toronto, ministère de l'Éducation, 1984, 10 p., annexes.

Ontario, Commission d'enquête sur la baisse des effectifs dans les écoles de l'Ontario, *Incidences de la baisse des effectifs scolaires sur les écoles de l'Ontario*, Rapport final, Toronto, ministère de l'Éducation, 1978, 352 p.

Ontario, Commission on the Reform of Property Taxation in Ontario, *Rapport*, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1977, xiii-143 p.

Ontario, Committee on the Costs of Education, *Interim Report Number Seven*, Toronto, ministère de l'éducation, 1975. viii-391 p.

Ontario, Committee on Enrolment Statistics and Projections, *Participation Rates and Future Enrolment in Ontario Universities*, Toronto, Conseil des universités de l'Ontario, 1983, 64 p.

Ontario, Committee on Taxation, *Approach Background and Conclusions* (volume 1), *The Local Revenue System* (volume 2), Toronto, Imprimeur de la Reine, 1967, xxiv-343 p., xv-550 p. (volume 3, xv-473 p.).

Ontario, ministère de l'Éducation, *Commission to Inquire into the Discretionary Local Levy for Education in Metropolitan Toronto*, Toronto, ministère de l'Éducation, 1983, monographie, 75 p.

Ontario, ministère de l'Éducation, *L'Égalité des chances en éducation et la péréquation du taux au mille – Subventions versées par le gouvernement provincial aux conseils scolaires en 1984*, Toronto, ministère de l'Éducation, Direction des affaires et finances scolaires, 1984, monographie, 16 p.

Ontario, ministère de l'Éducation, *Issues and Directions*, Toronto, ministère de l'Éducation, 1980, ii-125 p.

Ontario, ministère de l'Éducation, *Regulations, General Legislative Grants, 1984*, Toronto, ministère de l'Éducation, 1984.

Ontario, ministère de l'Éducation, *Review of Educational Policies in Canada: Ontario Report*, Toronto, ministère de l'Éducation, 1975, 180 p.

Ontario, ministère de l'Éducation, *School Board 3 Year Statistics, 1982/83/84*, Toronto, ministère de l'Éducation, 1984, monographie.

Ontario, ministère de l'Éducation, *Report of the Commission of Inquiry Regarding Small Secondary Schools in Northern Ontario*, Toronto, ministère de l'Éducation, 1983, 40 p.

Ontario, ministère des Affaires municipales et du Logement, *Provincial Financial Assistance to Municipalities, Boards and Commissions*, Toronto, ministère des Affaires municipales et du Logement, 1983, monographie, 69 p.

Ontario, ministère de l'Éducation, *Update '84*, Toronto, ministère de l'Éducation, 1984, 103 p.

O'Toole, Padraig, "Analyzing the Perspective of a Roman Catholic School Board", mémoire de doctorat, Institut d'études pédagogiques de l'Ontario, 1981, 373 p.

Parrish, Thomas B. et Jay G. Chambers, *An Overview of the Resource Cost Model*, Stanford, Calif., Associates for Education Finance and Planning, 1984, 10 p., annexes.

Plaskow, Maurice, "Educating for the 21st Century", *Forum: Council of Europe*, n° 2 (1985), p. xi et xii.

Rideout, E. Brock, *Alternatives for Educational Finance Within the Established Parameters*, document préparé pour la Commission d'enquête sur la baisse des effectifs dans les écoles de l'Ontario, Toronto, 1978, 59 p.

Robertson, James, *The Sane Alternatives*, St. Paul, Minn., River Basin Publishing, 1978, 151 p.

Rocker, Guy, *What the Individual Expects of the School*, Ottawa, Fédération canadienne des enseignants, 1972, v-26 p.

Rydell, Lars H., "Equity for Taxpayers and Equal Opportunity for Students in Maine", *Journal of Education Finance* (été 1983), p. 39 à 52.

Smith, Nick L., réd., *Federal Efforts to Develop New Evaluation Methods*, San Francisco, Jossey-Bass, 1981, 99 p.

Stamp, Robert M. "Briefing Notes Based Upon Excerpts from the Historical Background to Separate Schools in Ontario", projet de recherche réalisé pour le ministère de l'Éducation de l'Ontario, Toronto, 1985, polycopie, 18 p.

———, *The Schools of Ontario, 1876-1976*, Toronto, Presses de l'université de Toronto, 1982, xxxiv-293 p.

Steinberg, Abner, "Ontario's Fiscal Management and Education Policy, 1961-1971", thèse de maîtrise, université de Toronto, 1981, 314 p.

Swanson, Austin D., "Centralized Finance and Decentralized Control in England: Implications for the United States", *Journal of Education Finance* (hiver 1982), p. 323 à 335.

Taylor, Mark, "An Assessment of the Educational Property Tax", *Comment on Education* (avril 1985), p. 24 à 31.

Walker, Billy D., "Special Report: Texas School Finance Update", *Journal of Educational Finance* (printemps 1985), p. 504 à 316.

Wendling, Wayne, *Expenditures and Tax Capitalization: Its Relation to School Finance and Tax Reform*, Denver, Education Finance Center, 1979, vi-46 p.

West, Edwin G., "The Demise of 'Free' Education", *Challenge: The Magazine of Economic Affairs* (février 1985), p. 26 à 32.
Wilson, J. Donald, Robert M. Stamp et Louis-Philippe Audet, *Canadian Education: A History*, Scarborough, Prentice Hall, 1970, xiv-528 p.